

Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Susana Medina Ciriaco
compiladores

Irregularidad y suelo urbano

¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?

Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano







307.336 I654i

Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano (2: 17-19 Octubre, 2007 : Chihuahua, México)

Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo inicir en las prácticas sociales y hacia donde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? /comps. Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Susan Medina Ciriaco. —Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C., 2008.

581 p.

ISBN: 978-970-669-119-4

1. Suelo urbano – Regularización – Alocuciones, ensayos, conferencias 2. Suelo urbano – Títulos de propiedad – Alocuciones, ensayos, conferencias 3. Tenencia de la tierra – Irregularidad – Alocuciones, ensayos, conferencias 4. Política urbana – México – Alocuciones, ensayos, conferencias. I. Iracheta Cenecorta, Alfonso X., comp. II. Medina Ciriaco, Susana, comp.



Edición y corrección: Concepción Carroll Valera
Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López
Formación: Fernando Cantica Cornejo
Diseño de portada: Luis Alberto Martínez López

Primera edición 2008

Uno de los objetivos de El Colegio Mexiquense es promover la vinculación de los estudios académicos que coadyuven a la sistematización del conocimiento para la toma de decisiones de los diferentes ordenes de gobierno. Aunque impulsa el intercambio de experiencias y conocimientos, el contenido de los textos que aquí se presentan no fue sometido a un proceso de dictamen académico y es responsabilidad exclusiva de los coordinadores y de las organizaciones participantes.

Las opiniones expresadas en los textos son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los compiladores o de las instituciones titulares de los derechos de autor.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

ISBN 978-970-669-119-4

Contenido

Agradecimientos

LA REALIZACIÓN Y PUBLICACIÓN de este trabajo fue posible gracias al apoyo de varias personas e instituciones, en especial de la Secretaría de Desarrollo Social, de ONU-Hábitat, Oficina mexicana y, por supuesto, de nuestra casa de estudios, El Colegio Mexiquense, A.C.

En primer término queremos agradecer al Actuario Ernesto Cordero Arroyo, secretario de la Sedesol, a la arquitecta Sara Topelson de Gringberg, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, al arquitecto José Luis Llovera Abreu, Director General de Desarrollo Urbano y Suelo, al licenciado Rafael Vargas Muñoz, director de Suelo Urbano y al licenciado Luis Ángel Oropeza Servín, subdirector de Inventario de Suelo, quienes siempre, y de manera decidida, colaboraron para que este proyecto pudiera llevarse a cabo.

Especial reconocimiento queremos extender a la doctora Cecilia Martínez Leal, jefa de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa ONU-Hábitat, por su interés e invaluable apoyo para la publicación del presente libro.

La idea inicial del libro surgió en El Colegio Mexiquense. Su presidente, el doctor Edgar Alfonso Hernández Muñoz, aportó todos los medios institucionales para ver cristalizado este objetivo.

En las principales decisiones que se tuvieron que tomar en relación con el libro, siempre hubo un grupo de compañeros, que desde diferentes dependencias y universidades, estuvieron dispuestos a apoyarnos con sus comentarios y opiniones, por ello hacemos patente nuestro agradecimiento al Comité Organizador Permanente y al Comité Científico, en especial a nuestros colegas y amigos: doctora Edith Jiménez Huerta, de la Universidad

de Guadalajara; al licenciado Alejandro Hernández Gutiérrez, de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), Delegación Estado de México; al maestro Armando González González, del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), de la UNAM, a todos ellos nuestro reconocimiento.

Finalmente, no podemos olvidarnos del extraordinario equipo de colaboradores de El Colegio Mexiquense, quienes siempre mostraron un profundo profesionalismo y entrega en las actividades que desarrollaron; un agradecimiento para Carolina Pedrotti Bruno, Sofía Espinoza Martínez y Denise Ortiz. Gracias a Concepción Carroll por el excelente trabajo de corrección de estilo y formación del texto.

Palabras de la Arq. Sara Topelson Fridman, *Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)*

El Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, celebrado en la ciudad de Chihuahua, ha sido el espacio en el cual diversos actores de los sectores público y privado, así como organizaciones sociales y ciudadanos involucrados e interesados en la problemática del suelo han coincidido con un objetivo común: encontrar alternativas de atención a la problemática de la ocupación irregular del suelo como fenómeno que incide de manera negativa en el desarrollo de las ciudades de nuestro país.

Mención aparte merece la participación de instituciones académicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Guadalajara, El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, que desde la primera edición de este Congreso han permanecido fieles al esfuerzo por avanzar en el campo de la investigación de la problemática urbana, en lo general, y del suelo, en lo particular.

Si bien en este Congreso se han presentado trabajos referentes al fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo y las acciones de atención emprendidas por las autoridades de los diversos estados y municipios, es de destacar la entusiasta participación de nuestros anfitriones. Asimismo, es importante reconocer que las intervenciones de los expertos latinoamericanos Pedro Abramo y Nora Clichevsky nos invitan a trabajar con más ahínco en el tema.

Por todo lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social seguirá apoyando y promoviendo estos encuentros, y continuará trabajando en la línea del compromiso de diseñar e implementar políticas públicas en las que se vea reflejada la opinión de los múltiples actores de la sociedad.

Palabras de la Dra. Cecilia Martínez Leal, *Directora de la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe (ONU-Habitat)*

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el cumplimiento de la Declaración del Milenio y de los Objetivos del Milenio, tiene como mandato promover ciudades sustentables desde el punto de vista social y medio ambiental, con el objeto de ofrecer vivienda adecuada para todas y todos; al mismo tiempo, ONU-Hábitat, enfatiza la necesidad de mejorar la tenencia segura de la vivienda de los pobres en áreas urbanas, así como el mejoramiento de la gestión del suelo y herramientas de tenencia, las cuales contribuyan a aliviar la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de los pobres que habitan en asentamientos precarios.

En el contexto del Suelo Urbano, ONU-Hábitat, trabaja por medio del desarrollo de iniciativas que fortalecen las redes ya establecidas en el desarrollo de la gestión del suelo, buscando el continuo proceso de derechos de suelo, no sólo enfocado a títulos individuales, sino al continuo mejoramiento de la coordinación global del uso del suelo con instrumentos que incluyen equidad de género, gobernanza, subsidiariedad, participación popular, factores culturales y religiosos y un enfoque sistemático de gran escala.

Por lo anterior es que ONU-Hábitat, enfatiza la importancia de foros como el *Segundo Congreso Nacional de Suelo*, el cual representa una oportunidad para discutir e intercambiar experiencias en temas relevantes a las diferentes problemáticas del suelo; de tal forma, que se puedan dirigir las acciones a consolidar el establecimiento de un proceso continuo de derechos del suelo, en la búsqueda continua del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de áreas urbanas.

Presentación

DURANTE EL SIGLO XXI las ciudades mexicanas seguirán siendo el espacio vital sobre el cual se desarrollarán las principales funciones económicas, políticas, sociales y culturales, así como las contradicciones inherentes a la sociedad actual, entre ellas el fenómeno de los asentamientos humanos precarios e informales, los cuales, no obstante las políticas institucionales aplicadas para resolverlos, seguirán presentes y llamarán la atención de científicos sociales y de instituciones gubernamentales por su gravedad para mantener el equilibrio social y reducir las disparidades entre grupos y clases sociales.

El territorio nacional ha tomado una nueva dimensión al reagrupar a diferentes capas de la población y actividades económicas en áreas y regiones cuyo crecimiento no ha pasado desapercibido, motivando de esa manera el surgimiento de polos de crecimiento industrial, turístico y comercial e inyectando un impresionante vigor a diversas zonas del país, entre las que destacan el norte y la frontera con EUA, y las costas.

Hoy México es un país eminentemente urbano con claras tendencias a concentrar de manera creciente población y actividades económicas en las ciudades y sus entornos regionales; entender este fenómeno es fundamental para orientar las políticas públicas de todos los sectores de la economía y la sociedad, ya que conforme avanza la concentración urbana, las ciudades se expanden y ocupan tierra de manera acelerada, utilizando mecanismos mercantiles que resultan centrales para determinar esta ocupación.

El suelo ejidal, privado y público, pero sobre todo el primero, es la materia prima principal del proceso de urbanización; en México está predominando su carácter mercantil, abandonándose paulatinamente su función social como elemento material para el asentamiento de la sociedad y

para garantizar un lugar para los servicios y equipamientos públicos que toda comunidad urbana requiere.

Por ello, ha servido, por una parte, para el crecimiento y consolidación de la ciudad moderna y formal y, paradójicamente, ha sido, por la otra, el instrumento central del precarismo urbano, ya que por razones de mercado (los más pobres no pueden pagar el precio del suelo urbano formal) en la periferia de las ciudades, desde las pequeñas hasta las metrópolis, se han alojado millones de personas sin otra opción de localización, para quienes la modernidad no tiene significado alguno más allá de contar con un pedazo de tierra en donde alojarse.

Para estas familias que representan más de la mitad de la población urbana del país, la ocupación del suelo urbano continúa siendo fundamentalmente informal, en un abanico de posibilidades que van desde la ilegalidad en la tenencia de la tierra y el proceso de ocupación, hasta la irregularidad por falta de cumplimiento de las normas de urbanización. El proceso incluye el acceso ilegal o irregular a muchos servicios públicos (agua, energía, drenaje, manejo de residuos sólidos), ante la indiferencia de las autoridades y la sociedad que ven, pero no miran, estos asentamientos.

La precariedad de vida y la injusticia social intrínseca que representa así como su creciente magnitud y gravedad, exigen una masiva, profunda y permanente atención por parte del Estado y del mercado, ya que ambos pueden ser claramente reclamados como responsables principales de este problema: el primero, por abandono y el segundo por exclusión por la vía del precio. La base de esta necesaria atención debe ser el conocimiento del fenómeno, su ubicación en el todo social y su explicación estructural desde el modelo mismo de desarrollo del país, lo que implica su permanente estudio por parte de las ciencias sociales principalmente. El asunto es de tal importancia que de no actuarse lo más pronto posible, las contradicciones que caracterizan a la ciudad mexicana continuarán agudizándose, poniendo en riesgo la gobernabilidad y el funcionamiento adecuado de las aglomeraciones urbanas.

Como respuesta a lo anterior surgió en enero de 2005 la iniciativa de crear un foro que permitiera concentrar el estudio y el debate en el fenómeno del suelo urbano, al considerarlo el factor central en el proceso de urbanización.

Nació así el Congreso Nacional de Suelo Urbano que se realizó por primera ocasión en la Ciudad de México los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2005 y posteriormente en la ciudad de Chihuahua los días 17, 18 y 19

de octubre de 2007; sus promotores han sido académicos, funcionarios y representantes de organizaciones sociales, preocupados por la profundización de los problemas urbanos y la mínima atención que ha tenido el suelo urbano y sus mercados por parte del Estado.

Una importante decisión desde el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano fue conformar un Comité Organizador Permanente, responsable de garantizar la continuidad de los trabajos y coordinar la organización de cada congreso. Ha sido coordinado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, por el Programa de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM-Azcapotzalco y, actualmente, por El Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense, A.C.

Otra decisión relevante ha sido complementar la coordinación del Congreso por medio del Comité Científico que se ha conformado en las dos emisiones del Congreso.

El Segundo Congreso Nacional de Suelo fue un foro y un encuentro entre distintos sectores de la sociedad: académico, organizaciones sociales, administración pública de los tres ámbitos de gobierno y el sector privado, para discutir acerca del tema urbano y de manera específica sobre el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra, particularmente en asentamientos humanos de muy bajo ingreso en las ciudades mexicanas.

La primera actividad para organizar el Segundo Congreso fue la instalación del Comité Permanente con 27 miembros,[1] a efecto de definir una agenda de temas vinculados con la atención de la irregularidad, a fin de ampliar la discusión posteriormente –en una segunda fase– invitando a otros actores involucrados en el estudio y atención de dicho fenómeno.

Del sector público participaron: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Del sector académico participaron: el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), el Posgrado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y la Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, la Universidad de Guadalajara (U de G) y El Colegio de México (Colmex), además de ONU-Hábitat e IDEAS. Finalmente El Colegio Mexiquense, a través del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba), el cual

asumió la coordinación general del Segundo Congreso Nacional de Suelo[2]. En total 12 instituciones públicas, académicas y del sector privado conformaron el Comité Organizador Permanente.

De igual forma, el 24 de julio de 2007 se constituyó el Comité Científico del Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, con el objetivo de realizar tres funciones básicas: seleccionar y evaluar las ponencias a ser presentadas en el congreso, colaborar como moderadores o relatores durante el evento y constituirse como Comité Editorial para la publicación del libro resultado de este encuentro. El Comité fue coordinado por El Colegio Mexiquense, A.C., y estuvo integrado por 16 miembros del ámbito académico, gubernamental, privado y de la sociedad civil[3].

En julio de 2007 se emitió la convocatoria al Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, con el propósito de promover y provocar una discusión abierta sobre el fenómeno de la informalidad y la operación de sus mercados y submercados de tierra y para revisar las políticas públicas de regularización y las relativas a la atención de los asentamientos de muy bajo ingreso que se aplican en las ciudades del país.

Se recibieron para dictamen 64 resúmenes de ponencias, siete carteles y cuatro propuestas de talleres. El 36 por ciento de los candidatos a ponentes del Segundo Congreso también presentó ponencia en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano efectuado en 2005. De los 64 resúmenes de ponencia, 56.2 por ciento fue enviado desde la academia, 29.7 por ciento correspondió a propuestas del gobierno en sus tres ámbitos (incluyendo al poder legislativo) y 14 por ciento, a la iniciativa privada. En cuanto a la procedencia por región, 61.3 por ciento radica en la región centro, 27.4 por ciento es de la región norte y 11.3 pertenece a entidades federativas del sur de la República Mexicana.

Del norte participaron tres entidades federativas: Chihuahua, Nuevo León y Sonora; de la región centro, 12 estados: Tlaxcala, D.F., Morelos, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Colima, Puebla, Querétaro, Michoacán y San Luis Potosí, y finalmente, de la región sur participaron tres estados: Veracruz, Guerrero y Yucatán. En total, 18 entidades federativas: 56 por ciento de los estados del país estuvo representado.

Se invitó a tres expertos extranjeros: de la Universidad Federal de Río de Janeiro, de ONU-Hábitat y de la Universidad de Texas en Austin. De los 64 resúmenes de ponencia recibidos, se seleccionaron 56 finalistas, de ellos presentaron ponencia en el congreso 53, de los cuales, 24 correspondieron a la mesa uno, 11 a la mesa dos y 18 a la mesa tres; asimismo, se realizaron tres

talleres simultáneos con temas especializados, se presentó un libro y se exhibieron cinco carteles alusivos al tema del Congreso.

El Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano se efectuó en la ciudad de Chihuahua, los días 17, 18 y 19 del mes de octubre de 2007. El aspecto central del análisis durante estos tres días giró en torno a la irregularidad y el suelo urbano, buscando responder a la pregunta ¿cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?

De esta manera, el evento fue organizado con base en tres grandes temas e igual número de mesas:

- El fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo: causas, magnitudes, submercados y actores sociales.
- Irregularidad y políticas públicas: los programas de regularización de las instituciones federales y las respuestas estatales y municipales.
- Buenas prácticas y alternativas de manejo de la irregularidad en las ciudades mexicanas.

En particular, se buscó responder a las siguientes interrogantes: la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio en las ciudades crece: ¿cuál es su magnitud?, ¿dónde ocurre?, ¿para qué usos y grupos sociales?

La incapacidad de pago y la baja oferta de suelo habitacional "legal" para las familias de más bajo ingreso en muchas ciudades es la causa principal de la informalidad y el precarismo urbano en México: ¿es un fenómeno estructural provocado por el modelo económico o es un fenómeno derivado de la baja atención gubernamental a la urbanización?

La capacidad de respuesta de los gobiernos locales fronterizos ante la llegada masiva de migrantes para trabajar en la maquila o emigrar a Estados Unidos ha determinado el surgimiento de numerosos asentamientos irregulares. ¿Cuáles son las especificidades y alternativas de atención al fenómeno de la irregularidad en las ciudades fronterizas?

Ante la magnitud de los retos de una urbanización acelerada e irregular, existen políticas públicas y prácticas (buenas y malas) que intentan resolver los problemas surgidos de la urbanización irregular. ¿Cuáles son estas políticas y prácticas? ¿Cuáles sus resultados? ¿Qué alternativas se proponen?

para garantizar un lugar para los servicios y equipamientos públicos que toda comunidad urbana requiere.

Por ello, ha servido, por una parte, para el crecimiento y consolidación de la ciudad moderna y formal y, paradójicamente, ha sido, por la otra, el instrumento central del precarismo urbano, ya que por razones de mercado (los más pobres no pueden pagar el precio del suelo urbano formal) en la periferia de las ciudades, desde las pequeñas hasta las metrópolis, se han alojado millones de personas sin otra opción de localización, para quienes la modernidad no tiene significado alguno más allá de contar con un pedazo de tierra en donde alojarse.

Para estas familias que representan más de la mitad de la población urbana del país, la ocupación del suelo urbano continúa siendo fundamentalmente informal, en un abanico de posibilidades que van desde la ilegalidad en la tenencia de la tierra y el proceso de ocupación, hasta la irregularidad por falta de cumplimiento de las normas de urbanización. El proceso incluye el acceso ilegal o irregular a muchos servicios públicos (agua, energía, drenaje, manejo de residuos sólidos), ante la indiferencia de las autoridades y la sociedad que ven, pero no miran, estos asentamientos.

La precariedad de vida y la injusticia social intrínseca que representa así como su creciente magnitud y gravedad, exigen una masiva, profunda y permanente atención por parte del Estado y del mercado, ya que ambos pueden ser claramente reclamados como responsables principales de este problema: el primero, por abandono y el segundo por exclusión por la vía del precio. La base de esta necesaria atención debe ser el conocimiento del fenómeno, su ubicación en el todo social y su explicación estructural desde el modelo mismo de desarrollo del país, lo que implica su permanente estudio por parte de las ciencias sociales principalmente. El asunto es de tal importancia que de no actuarse lo más pronto posible, las contradicciones que caracterizan a la ciudad mexicana continuarán agudizándose, poniendo en riesgo la gobernabilidad y el funcionamiento adecuado de las aglomeraciones urbanas.

Como respuesta a lo anterior surgió en enero de 2005 la iniciativa de crear un foro que permitiera concentrar el estudio y el debate en el fenómeno del suelo urbano, al considerarlo el factor central en el proceso de urbanización.

Nació así el Congreso Nacional de Suelo Urbano que se realizó por primera ocasión en la Ciudad de México los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2005 y posteriormente en la ciudad de Chihuahua los días 17, 18 y 19

de octubre de 2007; sus promotores han sido académicos, funcionarios y representantes de organizaciones sociales, preocupados por la profundización de los problemas urbanos y la mínima atención que ha tenido el suelo urbano y sus mercados por parte del Estado.

Una importante decisión desde el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano fue conformar un Comité Organizador Permanente, responsable de garantizar la continuidad de los trabajos y coordinar la organización de cada congreso. Ha sido coordinado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, por el Programa de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM-Azcapotzalco y, actualmente, por El Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense, A.C.

Otra decisión relevante ha sido complementar la coordinación del Congreso por medio del Comité Científico que se ha conformado en las dos emisiones del Congreso.

El Segundo Congreso Nacional de Suelo fue un foro y un encuentro entre distintos sectores de la sociedad: académico, organizaciones sociales, administración pública de los tres ámbitos de gobierno y el sector privado, para discutir acerca del tema urbano y de manera específica sobre el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra, particularmente en asentamientos humanos de muy bajo ingreso en las ciudades mexicanas.

La primera actividad para organizar el Segundo Congreso fue la instalación del Comité Permanente con 27 miembros,[1] a efecto de definir una agenda de temas vinculados con la atención de la irregularidad, a fin de ampliar la discusión posteriormente –en una segunda fase– invitando a otros actores involucrados en el estudio y atención de dicho fenómeno.

Del sector público participaron: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Del sector académico participaron: el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), el Posgrado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y la Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, la Universidad de Guadalajara (U de G) y El Colegio de México (Colmex), además de ONU-Hábitat e IDEAS. Finalmente El Colegio Mexiquense, a través del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba), el cual

asumió la coordinación general del Segundo Congreso Nacional de Suelo[2]. En total 12 instituciones públicas, académicas y del sector privado conformaron el Comité Organizador Permanente.

De igual forma, el 24 de julio de 2007 se constituyó el Comité Científico del Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, con el objetivo de realizar tres funciones básicas: seleccionar y evaluar las ponencias a ser presentadas en el congreso, colaborar como moderadores o relatores durante el evento y constituirse como Comité Editorial para la publicación del libro resultado de este encuentro. El Comité fue coordinado por El Colegio Mexiquense, A.C., y estuvo integrado por 16 miembros del ámbito académico, gubernamental, privado y de la sociedad civil[3].

En julio de 2007 se emitió la convocatoria al Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, con el propósito de promover y provocar una discusión abierta sobre el fenómeno de la informalidad y la operación de sus mercados y submercados de tierra y para revisar las políticas públicas de regularización y las relativas a la atención de los asentamientos de muy bajo ingreso que se aplican en las ciudades del país.

Se recibieron para dictamen 64 resúmenes de ponencias, siete carteles y cuatro propuestas de talleres. El 36 por ciento de los candidatos a ponentes del Segundo Congreso también presentó ponencia en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano efectuado en 2005. De los 64 resúmenes de ponencia, 56.2 por ciento fue enviado desde la academia, 29.7 por ciento correspondió a propuestas del gobierno en sus tres ámbitos (incluyendo al poder legislativo) y 14 por ciento, a la iniciativa privada. En cuanto a la procedencia por región, 61.3 por ciento radica en la región centro, 27.4 por ciento es de la región norte y 11.3 pertenece a entidades federativas del sur de la República Mexicana.

Del norte participaron tres entidades federativas: Chihuahua, Nuevo León y Sonora; de la región centro, 12 estados: Tlaxcala, D.F., Morelos, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Colima, Puebla, Querétaro, Michoacán y San Luis Potosí, y finalmente, de la región sur participaron tres estados: Veracruz, Guerrero y Yucatán. En total, 18 entidades federativas: 56 por ciento de los estados del país estuvo representado.

Se invitó a tres expertos extranjeros: de la Universidad Federal de Río de Janeiro, de ONU-Hábitat y de la Universidad de Texas en Austin. De los 64 resúmenes de ponencia recibidos, se seleccionaron 56 finalistas, de ellos presentaron ponencia en el congreso 53, de los cuales, 24 correspondieron a la mesa uno, 11 a la mesa dos y 18 a la mesa tres; asimismo, se realizaron tres

talleres simultáneos con temas especializados, se presentó un libro y se exhibieron cinco carteles alusivos al tema del Congreso.

El Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano se efectuó en la ciudad de Chihuahua, los días 17, 18 y 19 del mes de octubre de 2007. El aspecto central del análisis durante estos tres días giró en torno a la irregularidad y el suelo urbano, buscando responder a la pregunta ¿cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?

De esta manera, el evento fue organizado con base en tres grandes temas e igual número de mesas:

- El fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo: causas, magnitudes, submercados y actores sociales.
- Irregularidad y políticas públicas: los programas de regularización de las instituciones federales y las respuestas estatales y municipales.
- Buenas prácticas y alternativas de manejo de la irregularidad en las ciudades mexicanas.

En particular, se buscó responder a las siguientes interrogantes: la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio en las ciudades crece: ¿cuál es su magnitud?, ¿dónde ocurre?, ¿para qué usos y grupos sociales?

La incapacidad de pago y la baja oferta de suelo habitacional "legal" para las familias de más bajo ingreso en muchas ciudades es la causa principal de la informalidad y el precarismo urbano en México: ¿es un fenómeno estructural provocado por el modelo económico o es un fenómeno derivado de la baja atención gubernamental a la urbanización?

La capacidad de respuesta de los gobiernos locales fronterizos ante la llegada masiva de migrantes para trabajar en la maquila o emigrar a Estados Unidos ha determinado el surgimiento de numerosos asentamientos irregulares. ¿Cuáles son las especificidades y alternativas de atención al fenómeno de la irregularidad en las ciudades fronterizas?

Ante la magnitud de los retos de una urbanización acelerada e irregular, existen políticas públicas y prácticas (buenas y malas) que intentan resolver los problemas surgidos de la urbanización irregular. ¿Cuáles son estas políticas y prácticas? ¿Cuáles sus resultados? ¿Qué alternativas se proponen?

En la mesa uno, relativa *al fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo: causas, magnitudes, submercados y actores sociales*, se tuvo como referencia el debate sobre las causas de la irregularidad en el proceso de ocupación y mercadeo de suelo urbano en México; pareciera estar claro que los modelos económico y político adoptados por el país desde la década de 1980 han tenido entre sus consecuencias una tendencia mayor a la urbanización y también a mayor informalidad; la razón principal es, probablemente, el retiro parcial del gobierno en el control y orientación de la urbanización y el posicionamiento de los mercados inmobiliarios como verdaderos orientadores del proceso. Si bien la pobreza urbana no explica suficientemente el proceso de precarismo urbano, sigue siendo un ingrediente central.

De igual forma, y no obstante el crecimiento del fenómeno de la informalidad, persiste en México una falta de información sobre su magnitud y características, y sobre todo una falta de diálogo permanente y procesos de investigación científica que permitan ofrecer un conocimiento más certero para enfrentarlo desde la sociedad y el gobierno.

Asimismo, se observó que desde las modificaciones a la legislación agraria en México (1992), la informalidad en la tenencia de la tierra y en los usos de suelo ha cambiado, dándose un incremento en la participación de otros actores en este problema, desde grupos sociales de alto ingreso hasta oficinas de gobierno.

Por otra parte, en la mesa dos, *Irregularidad y políticas públicas: los programas de regularización de las instituciones federales y las respuestas estatales y municipales*, el punto de partida fue que uno de los principales factores que se ha vinculado al muy mal funcionamiento gubernamental en el manejo del suelo urbano es, por una parte, que las decisiones y operación están centralizadas en organismos nacionales y, por la otra, la incapacidad estatal y municipal para enfrentar este fenómeno, no obstante que impacta gravemente la calidad de vida de las ciudades.

Por ello, se planteó que las responsabilidades deberían ser compartidas entre los tres ámbitos, especialmente apoyando a los gobiernos locales, ya que en esta esfera los gobiernos están más vinculados con la vida urbana que el gobierno estatal o nacional.

Finalmente, en la mesa tres, *Buenas prácticas y alternativas de manejo de la irregularidad en las ciudades mexicanas*, se puso sobre la mesa de discusión que la revisión sistemática y el análisis de las prácticas que se aplican en el país para atender el fenómeno de la irregularidad es un camino para replicar

los magros éxitos y para no repetir más los graves errores que han llevado al país a situaciones de desarrollo urbano crítico. Se planteó la necesidad de que en los tres ámbitos de gobierno y en las organizaciones sociales, privadas, así como en la academia, se ponga a discusión esta problemática en cada ciudad y se definan acciones concretas de intervención.

Cada una de las mesas contó con moderadores y relatores. Los primeros se encargaron de conducir los trabajos, y los segundos realizaron las relatorías por mesa[4].

Además de las ponencias presentadas en las mesas de trabajo, se expusieron tres ponencias magistrales a cargo de expertos internacionales en el tema de la informalidad y el suelo urbano[5].

El Congreso reunió a más de 350 personas entre asistentes, ponentes y expertos de diversos estados del país, así como expertos de Argentina, Brasil y Estados Unidos. Se caracterizó por la activa participación y el diálogo de los asistentes y los ponentes, lo cual permitió acercarse a visiones integrales sobre el fenómeno de la irregularidad y el suelo urbano. Temas como la irregularidad, proceso de urbanización, segregación urbana social, movilidad territorial, regularización de la tenencia de la tierra, entre otros, fueron objeto de análisis crítico, de discusión, debate y reflexión, lo cual constituye un aporte esencial al conocimiento del tema y ofrece nuevos caminos para las políticas públicas y las prácticas sociales y privadas.

Con base en la presentación de las ponencias en el Congreso y su lectura y/o presentación *in extenso* (disponibles en CD y en Internet), el Comité Científico sesionó del 29 de octubre al 21 de noviembre de 2007 y emitió su votación en relación con las mejores ponencias. Para ello, se evaluaron los trabajos presentados en las tres mesas (53) y las tres ponencias magistrales. La coordinadora del Comité Científico sistematizó las opiniones del Comité, dando a conocer el resultado final el 23 de noviembre del mismo año. Se seleccionaron para publicación 19 ponencias por su relativa mayor calidad. De éstas, transformadas en artículos, fueron recibidos 18 para la integración del libro que ha sido publicado por El Colegio Mexiquense con el apoyo de la Oficina mexicana de ONU-Hábitat, la Sedesol y el propio Colegio Mexiquense. Los 18 trabajos se ponen a disposición de lectores y estudiosos del fenómeno de la informalidad, así como del urbanismo en general en este libro que ha sido organizado en tres apartados:

- El fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo: causas, magnitudes, submercados y actores sociales
- Irregularidad y políticas públicas: los programas de regularización de las instituciones federales y las respuestas estatales y municipales
- Buenas prácticas y alternativas de manejo de la irregularidad en las ciudades mexicanas.

Al final se agregaron dos secciones: una de conclusiones titulada "El fenómeno de la irregularidad del suelo urbano: una síntesis", que expresa de manera abreviada las conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, y un panorama curricular de los articulistas denominado "De los autores".

A continuación se presenta un resumen del contenido de cada uno de los artículos publicados en la presente edición:

Pedro Abramo desarrolló el tema "O capital misterioso e a produçao da Cidade COM-FUSA: mercado de solo e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas", en el que establece que el desarrollo de las ciudades latinoamericanas ahora tendrá al mercado como una palanca de crecimiento, así como al mercado informal. Ambos factores tienen una incidencia en el tipo de ciudad, cuyas características serán, por un lado, la conformación de una forma compacta y, por la otra, una ciudad difusa.

Nora Clichevsky, en su trabajo "Regularización y prevención de la irregularidad del suelo urbano" señala que su objetivo es mostrar las dificultades de acceso al suelo de la población pobre urbana de América Latina y las políticas que se han implementado para intentar solucionar dicha problemática, tanto desde los programas de regularización de las situaciones de informalidad, como desde las políticas de mejora de la accesibilidad al suelo, y por lo tanto de prevención de la ilegalidad/irregularidad/informalidad.

Peter M. Ward, cuyo artículo fue titulado "Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México (o, visto de otra manera) "¿Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento? ¡Ya hay que hacer la regularización de nuevo!", presenta una nueva forma de irregularidad que se está gestando hoy en día en muchas ciudades de Latinoamérica. El análisis muestra algunos hallazgos preliminares sobre esta nueva irregularidad (familias de asentamientos pobres que autoconstruyeron y, a la muerte o envejecimiento de los propietarios originales, los herederos tomaron posesión sin que el terreno estuviera legalizado). Ejemplifica el caso en cinco asentamientos de la ciudad de México, y otros tres barrios en la

ciudad de Bogotá, los cuales fueron estudiados en los años 70 por el autor y su colega Alan Gilbert.

Priscilla Connolly Dietrichsen en "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad" apunta que partiendo de reflexiones sobre la pluralidad del fenómeno de la urbanización irregular, propone una metodología para definir e identificar los asentamientos irregulares, lo que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente sus tendencias de desarrollo. Esta metodología, desarrollada primero en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (Cenvi), de la ciudad de México, fue perfeccionada en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, con la creación del Sistema de Información Geográfica de la Ciudad de México (OCIM-SIG).

Susana Medina Ciriaco, cuyo trabajo se titula "Suelo y servicios en colonias de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), 1980-2005", establece que su investigación está dedicada al estudio de nueve casos de asentamientos regulares e irregulares ubicados en la periferia de la ZMVT, explorando la situación que guardan en torno a los servicios públicos.

Elías Antonio Huamán Herrera y Rocío González Alva, los autores de la investigación "Cambiándose de asentamiento irregular. El hábitat irregular y la movilidad residencial intraurbana en Chimalhuacán" (Estado de México), plantean que la construcción de nuevos asentamientos irregulares en el municipio de Chimalhuacán ya no responde mayoritariamente a la llegada de población migrante procedente de los distintos estados de la República, sino que una nueva forma de poblamiento irregular se está dando a la par de la dinámica de desconcentración del Distrito Federal. El ciclo de vida, la localización del empleo de la población económicamente activa de los hogares, el tipo de empleo, la localización de suelo barato para vivienda, las características de los lugares y la movilidad residencial son elementos que están incidiendo en la reproducción del espacio irregular construido en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y en particular en el municipio de Chimalhuacán.

Carlos Aparicio explica en "El proceso de formación de un barrio en la periferia urbana de la Ciudad de México: el caso de la colonia Popular Santa Teresa" que este trabajo se dividió en tres partes. Primeramente se tomó en cuenta el contexto histórico que facilitó el crecimiento desordenado de la Ciudad de México hacia el sur, particularmente en la zona del cerro del Ajusco. La segunda parte se dedicó a la historia de la formación del barrio mencionado, tomando en cuenta los criterios de formación de

asentamientos irregulares tercermundistas propuestos por Alsayyad (1993)[6], refiriendo los principales eventos y el estado actual del barrio en estudio. Finalmente, la tercera parte se dedicó a la percepción que los residentes de la colonia *Popular Santa Teresa* tienen de ella. El *Método de las cartas mentales* desarrollado por Lynch en 1960[7] y un cuestionario fueron utilizados como herramientas de investigación.

Martha E. Chávez González, Reyna Valladares Anguiano y Francisco Javier Cárdenas Munguía, en "La irregularidad en la zona metropolitana de Colima. Un panorama de sus características" señalan que los resultados preliminares muestran que las nuevas colonias no necesariamente obedecen a la necesidad de vivienda; los nuevos adquirientes están ahorrando o están especulando, lo que se confirma con algunas autoridades municipales; después se ratificó con el grado de ocupación, sobre todo en Coquimatlán y Cuauhtémoc, e incluso en dos desarrollos promovidos por el Instituto Estatal de Vivienda.

Nohemí Briseño Martínez y Claudia Higuera Meneses, en "El régimen de propiedad en la irregularidad de la tenencia de la tierra o cómo producir un mercado de suelo para los pobres en la ciudad de México. El caso de la delegación Milpa Alta" exponen cómo se enfrenta la informalidad cuando se traslapa el orden jurídico (agrario, ambiental y urbano), diferentes niveles de autoridad (federal, estatal y delegacional) y distintos actores sociales que inciden en la problemática; reflexionan en torno a cómo se puede intervenir, qué acciones se pueden implementar desde los sectores público, privado y social para erradicar dicho fenómeno y sobre todo orientar y controlar el proceso de urbanización.

Sara Noemí Mata Lucio, en su investigación "Urbanización progresiva para la gestión de un programa de regularización. El caso de León, Gto." señala que se propone indagar si la urbanización progresiva es un esquema viable para la regularización de colonias irregulares que tienen diversos grados de consolidación, tanto en términos de introducción de servicios como de situación legal de la propiedad de los terrenos sobre los que se asientan, así como encontrar las limitantes legales y de gestión que tuvo el esquema de urbanización progresiva a partir del caso específico de León, Guanajuato.

Joel Audefroy, a través de su artículo "¿Regularizar el suelo o la pobreza en la Ciudad de México?" intenta mostrar, a partir de diferentes variables (lotes regularizados 2000-2005; asentamientos irregulares en suelo de con-

servación y en alto riesgo; acciones de mejoramiento de vivienda; porcentaje de viviendas con piso de tierra y escala de marginación), que a pesar de las políticas de regularización del suelo y del programa de mejoramiento, la pobreza no se ha reducido en las delegaciones beneficiarias y que el número de viviendas precarias ha crecido.

Alejandro Hernández Gutiérrez, en el artículo "La regularización de la tenencia de la tierra como política pública" explica que la regularización es la única política pública con que cuentan millones de mexicanos para acceder a una vivienda, y es la opción para incorporar a la regularidad a los asentamientos humanos irregulares; expone que, con toda la problemática que implica, constituye un instrumento caro y lento. Sin embargo, se presenta como la única solución a este problema. El autor concluye que esta actividad es prioritaria a corto plazo, importante a mediano plazo, pero injustificable a largo plazo, por lo que es urgente crear la estructura e instrumentos en materia de desarrollo urbano, a fin de desarrollar los mecanismos que permitan prevenir los asentamientos humanos irregulares y romper con el círculo vicioso invasión-compra ilegal-regularización.

María Isabel Vargas Mata expone en "La regularización de los asentamientos humanos vs. el desarrollo urbano sustentable. Incorporación de suelo apto para el desarrollo de nuevos asentamientos", un caso de estudio sobre un asentamiento irregular en el estado de Morelos y su transformación después de 33 años.

Edith Rosario Jiménez Huerta, Heriberto Cruz Solís, Adriana Fausto Brito y Martha Beatriz Díaz Quiñones presentan en su trabajo la incipiente regularización de asentamientos sobre suelo social, a través de empresas privadas. Para ello toman como referencia la experiencia reciente de Puerto Vallarta, Jalisco. Plantean que el nuevo instrumento de regularización tiene la potencialidad de sustituir la labor realizada por la Corett durante más de tres décadas. La última parte del trabajo analiza los nuevos instrumentos que se han introducido en Jalisco para regularizar la tenencia de la tierra en propiedad privada. Como ejemplo, se presenta la experiencia del municipio de Zapopan, uno de los cuatro que integran el área metropolitana de Guadalajara.

Alfonso Iracheta Cenecorta presenta el ensayo "Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización en la Zona Metropolitana del Valle de México". Teniendo un enfoque nacional, se concentra en los fenómenos de la urbanización informal y precaria que ocurren en la Megalópolis del

Centro de México, que tiene como núcleo a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y se conforma además por otras metrópolis, destacando para este ensayo la Zona Metropolitana de Toluca (capital del Estado de México), por ser el área con mayor dinámica en la conformación de esta gran región metropolitana. Además de un análisis del fenómeno y una crítica a las políticas públicas, propone nuevos caminos de atención a esta problemática.

María de los Ángeles Zárate López, en su artículo "¿Y después de la irregularidad qué? Densificación habitacional en una colonia popular" plantea el caso de estudio de la colonia Santo Domingo, ubicada en la Delegación Coyoacán, al sur de la Ciudad de México, formada a principios de la década de 1970 mediante una invasión, y que a la fecha presenta un proceso de consolidación muy avanzado, además de verse favorecida por los cambios en su localización relativa que se han generado a más de 35 años de su formación.

Alberto Rébora Togno, en su artículo "Por un replanteamiento de las bases institucionales de la gestión urbana en México" establece que el incipiente desarrollo institucional dificulta o impide promover, concertar, inducir y controlar el desarrollo urbano para transitar de una planeación regulatoria de los usos del suelo a una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana.

Jennifer A. Lewis y Ashlee D. McLauglin son las autoras del documento "The Invisible Periphery: Improving the Efficiency of Regularization of Irregular Periphery Settlements in Xalapa, Veracruz, México", que es su estudio de caso. Examinan el proceso de la regularización de la tierra en México y exploran la posibilidad de ligar estos procesos en la periferia urbana, con atención especial a los problemas extraordinarios de la especulación y la regularización de tierras ejidales.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a los miembros de cada uno de los comités, así como a las instituciones que los conformaron, quienes con su invaluable esfuerzo crearon las condiciones propicias para la realización del Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano:

Comité Organizador Permanente, al inicio coordinado por René Coulomb Bosc, de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco (UAM-A), y a partir del mes de julio de 2007, por Alfonso Iracheta Cenecorta, de El Colegio Mexiquense, A.C.; Universidad Nacional Autóno-

ma de México (UNAM); Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco (UAM-A); Universidad de Guadalajara (U de G); El Colegio Mexiquense, A.C.; El Colegio de México; Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Comisión Nacional de Vivienda (Conavi); Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett); Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat, oficina en México.

Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Chihuahua; Secretaría de la Reforma Agraria, Región Norte; Infonavit, Delegación Regional Chihuahua; Instituto Nacional de Antropología e Historia, Chihuahua; Congreso del Estado de Chihuahua; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua; Consejo Estatal para el Fomento a la Vivienda; Universidad Autónoma de Chihuahua; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; ITESM, campus Chihuahua; Escuela Nacional de Antropología e Historia, unidad Chihuahua; New Mexico State University; Instituto Tecnológico de Chihuahua II; Instituto Superior de Arquitectura y Diseño; Escuela de Arquitectura de Chihuahua, A.C.; El Colegio de la Frontera Norte, región Noroeste; Centro de Investigación y Documentación de la Casa; Instituto Municipal de Planeación, Chihuahua; Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Ciudad Juárez; Colegio de Arquitectos de Chihuahua, A.C.; Barra de Arquitectos de Chihuahua, A.C.

Comité Científico, coordinado por Susana Medina Ciriaco, de El Colegio Mexiquense, A.C.; El Colegio de la Frontera Norte; Implan, Chihuahua; Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Ciudad Juárez; El Colegio Mexiquense, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC-UNAM); Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett); Universidad de Guadalajara (U de G) y Grupo de Consultoría Corporativa.

Alfonso Iracheta Cenecorta
Susana Medina Ciriaco
Coordinadores
Zinacantepec, Estado de México, mayo de 2008.

Notas

1. Los miembros del Comité Organizador Permanente fueron: Alfonso Iracheta Cenecorta, del Prourba de El Colegio Mexiquense, A.C.; José Luis Llovera Abrew, de la Sedesol; Cecilia Martínez Leal, de ONU-Hábitat; Manuel Perló Cohen, del PUEC de la UNAM; René Coulomb Bosc, de la UAM-azcapotzalco; Rafael Vargas Muñoz, de la Sedesol; María Soledad Cruz Rodríguez, de la UAM-azcapotzalco; Juan Carlos Zentella Gómez, de la Sedesol; Luis Ángel Oropeza Servín, de la Sedesol; Javier del Real, de la Sedesol; Alejandro Hernández Gutiérrez, de la Corett en el Estado de México; Patricia Díaz Ramos, de la Conavi; Marco Antonio Quiroz López, de la Conavi; Pedro Merla Vignau, de Conavi; Roberto Barba Pingarrón, de Conavi; Silvia Alba Riveros, de Conavi; María Dolores Franco Delgado, de ONU-Hábitat; José Antonio Yáñez López, del Programa ONU-Hábitat; Carmen Valverde Valverde, del Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; Enrique Soto Alva, de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM; Adrián Benítez Ortega, de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM; Armando González González, del PUEC de la UNAM; Juan Manuel Durán, de la U de G; Martha Schteingart, de El Colegio de México; Vicente Ugalde Saldaña, de El Colegio de México y Eduardo Ramírez Favela, de IDEAS.
2. Esta responsabilidad recayó en Alfonso Iracheta Cenecorta, Coordinador del Prourba de El Colegio Mexiquense.
3. La responsabilidad de coordinación del Comité Científico recayó en Susana Medina Ciriaco, profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. Los miembros de este comité fueron: Rafael Vargas Muñoz, de la Sedesol; Edith Jiménez Huerta, de la U de G; César Fuentes Flores, de El Colegio de la Frontera Norte; Salvador Herrera Montes, del Implan de Chihuahua; Pedro Cital Beltrán, del IMIP, Ciudad Juárez; Carolina Pedrotti Bruno, de El Colegio Mexiquense, A.C.; Ignacio Kunz Bolaños, de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; Miguel Ángel Argomedo Casas, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Alberto Rébora Togno, consultor; Alejandro Hernández Gutiérrez, de la Corett; Víctor Ramírez Navarro, del Grupo de Consultoría Corporativa, Juan Carlos Zentella Gómez de la Sedesol y Armando González González, del PUEC de la UNAM.
4. En la mesa uno participaron como moderadores Salvador Herrera Montes, del Instituto Municipal de Planeación de Chihuahua, así como Carolina Pedrotti Bruno, de El Colegio Mexiquense, A.C.; en calidad de relator estuvo Sofía Espinoza Martínez, de El Colegio Mexiquense, A.C.; en la mesa dos fungieron como moderadores Edith Rosario Jiménez Huerta, de la Universidad de Guadalajara, y Pedro Cital Beltrán, del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, de Ciu-

dad Juárez, Chihuahua, en tanto que la relatora fue Susana Medina Ciriaco, de El Colegio Mexiquense, A.C.; en la mesa tres, la moderación fue asumida por Víctor Ramírez Navarro, del Grupo de Consultoría Corporativa, así como por Miguel Ángel Argomedo Casas, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua; realizó la relatoría Rafael Vargas Muñoz, Director de Suelo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

5. Como ponentes magistrales participaron Pedro Abramo, con el tema "La formación y características de los mercados informales de suelo en las ciudades de América Latina, con énfasis en Brasil", del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil; Nora Clichevsky, con el tema "Irregularidad habitacional en América Latina, y las diversas respuestas a través de las políticas de regularización", del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Peter Ward, con un tema particular sobre "Los procesos de irregularidad en México: la titulación de los inmuebles a través de un caso de estudio en colonias de la Ciudad de México", de la University of Texas, Austin.
6. Nezar Alsayyad, "Culture and Squatting: A comparative Analysis of Informal Developments in Latin America and the Middle East", en *Open International*, vol. 18, núm. 2, 1993, pp. 37-47.
7. Kevin Lynch, *La imagen de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1998.

Ponencias magistrales

Regularización y prevención de la irregularidad del suelo urbano

Nora Clichevsky[1]

Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar las dificultades de acceso al suelo de la población pobre urbana de América Latina, y las políticas que se han implementado para intentar solucionar dicha problemática, tanto desde los programas de regularización de las situaciones de informalidad como de las políticas de mejora de la accesibilidad al suelo, y por lo tanto de prevención de la ilegalidad/irregularidad/informalidad[2].

En una primera parte se expone la problemática de la informalidad, sus tipos y magnitudes y algunos elementos explicativos. En la segunda, se tratan los Programas de regularización, sus supuestos y resultados de los distintos tipos, tendentes a solucionar la situación de la población que habita informalmente[3] en las ciudades y áreas metropolitanas latinoamericanas. Dichos programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la irregularidad/ilegalidad/informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad.

La tercera parte está destinada a mostrar, sucintamente, las posibilidades existentes en los distintos países de la región para que mayor cantidad de población pueda acceder al suelo de manera legal, a través del mercado o por políticas del Estado. Se presentan diversos instrumentos tendentes a mejorar las condiciones de acceso de la población más pobre que se han elaborado y, en parte, implementado en algunos países de la región, y que, aplicados de determinada forma, podrían servir a tal fin. En la cuarta

parte se muestran algunas reflexiones realizadas a partir del análisis tanto de los programas de regularización como sobre los instrumentos de prevención de la informalidad.

1. La informalidad urbana

La magnitud y los tipos de informalidad en las ciudades ha crecido las últimas décadas, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina a fines de la década del noventa e inicios de la década de 2000. Si bien en estos cuatro últimos años hubo un aumento en la dinámica económica y mejora en la situación de pobreza, aún la población que no tiene acceso a tierra con servicios y equipamientos urbanos y vivienda es muy importante.

1.1. Tipos y magnitudes

La irregularidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización: i. la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler), y ii. el incumplimiento de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos. A lo largo de los últimos cuarenta años, los tipos de informalidad urbana y su magnitud han ido cambiando en los distintos países de la región debido a las modificaciones socioeconómicas y políticas, así también como por las políticas específicas urbanas, en particular de subdivisión, uso y ocupación del suelo.

Existen distintos **tipos** de informalidad urbana –que asumen nombres diferentes en distintos países– en relación con la situación dominial como urbano ambiental. Las formas más comunes de la primera son ocupaciones de suelo directas o a través del mercado informal "primario"[4] (suelo sin ocupación urbana anterior, comerciado de manera informal) o "secundario", algunas de ellas de muy compleja forma de producción y uso; se distinguen la ocupación de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada (u otros nombres que asumen en cada realidad latinoamericana); los asentamientos; los loteos clandestinos o "piratas"; los loteos irregulares; la propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; la ocupación de inmuebles de propiedad

fiscal o privada; los contratos de comodato entre municipios y ocupantes de inmuebles, indefinidos en el tiempo; la propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas), incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas"; las casas y equipamientos "tomados"[5].

En el mercado informal, los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente[6], mientras que los loteos clandestinos o "piratas" son los que nunca se han presentado ante las autoridades para su aprobación; por lo tanto, no podrán ser legales, salvo a través de normas especiales. La ilegalidad en la comercialización puede estar dada, también por el tipo de transacción de venta. Asimismo, se ha vendido como parte indivisa a propietarios particulares o cooperativas, tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana. Los casos de propiedad horizontal se realizan en lotes con menor superficie de lo que la ley permite para subdivisión de tierra.

La existencia del mercado informal está directamente vinculado al clientelismo, al punterismo político y los réditos –traducidos en votos– que se puedan conseguir. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exacerba en este mercado particular. Los agentes son múltiples: el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; las cooperativas y precooperativas de vivienda y agrícolas; las ONGs de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en diferentes países. Algunas figuras, como la del "promotor", asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener (Clichevsky, 1998).

En los últimos años ha crecido significativamente el mercado informal "secundario" dentro de las distintas formas de ocupaciones directas, dado que en muchas ciudades no es posible la ocupación de más suelo, porque ya no existe; los asentamientos informales se densifican, por un lado, y por otro aparece el mercado informal dentro de los mismos (en villas, favelas, callampas, entre otros) tanto de compra-venta como de alquiler (Clichevsky, 2003; Cravino, 2006; Abramo, 2003).

Las casas "tomadas" son predios que han sido abandonados por sus dueños por problemas de inundaciones, por ejemplo, o porque han sido expropiados para realizar obras públicas, como autopistas, las cuales no

fueron concretadas e incluso, se ha desistido de tal proyecto. Se trata de situaciones más recientes, mientras que los inquilinatos, mesones, hoteles-pensión, son formas muy antiguas de informalidad urbana. También han sido "tomados" equipamientos desactivados, así como ocupadas áreas públicas (plazas, etc.). La informalidad según los aspectos urbano ambientales significa ocupación de tierras sin condiciones para ser usadas como residenciales: inundables; sin infraestructura; dificultosa accesibilidad a los centros de empleo, educación primaria, servicios primarios de salud; contaminación del suelo; cercanía a basurales clandestinos y hornos de ladrillo[7]; construcción de viviendas por fuera de la normativa existente.

La **magnitud** de la población viviendo en distintas "informalidades" dominiales y/o urbanas depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil –justamente por el grado de informalidad– obtener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos, ya que los censos no los registran como unidad de análisis[8] y los procesos de regularización –especialmente los masivos, implementados fundamentalmente desde los años noventa– distorsionan, en parte, las escasas informaciones existentes, pues no se poseen registros actualizados de la cantidad de población informal que ya ha sido regularizada (sea desde el punto dominial, urbano o ambas e integrales). Por lo tanto, los datos presentados son aproximados.

De todas los tipos de informalidad, la adquisición ilegal[9] es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina, que llega a 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En algunas ciudades, la evolución de la población que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas.[10] La proporción de personas que vivía en los distintos tipos de ilegalidad en Lima y Caracas tendió a aumentar, pasando aproximadamente de 15 y 20%, en los años cincuenta y principios de los sesenta, a 35 y 50% en los años setenta y principios de los noventa respectivamente. Con el Programa de Legalización masiva llevado a cabo a partir de 1998, la población viviendo en Lima en la informalidad (por lo menos desde el punto de vista legal) ha disminuido a alrededor de 10% a fines de 2004 (Clichevsky, 2006). En Buenos Aires ha pasado de 3% aproximadamente en los años sesenta a algo más de 10% en la actualidad, en tierra ilegal.

En San José de Costa Rica, hasta los años ochenta predominaban los inquilinatos centrales. Esta situación ha cambiado, pues las "villas", llamadas asentamientos en precario, han crecido entre 1987 y 2005, por la falta de política de vivienda destinada a la población más pobre y la gran migración nicaragüense (Clichevsky, 2007); en San Salvador también el submercado ilegal existía desde la década de 1950 y hacia 1975 era el submercado de mayor crecimiento.

En Brasil la situación de ilegalidad asume magnitudes importantes. La población favelada en la década del noventa del siglo pasado, en Río de Janeiro, al igual que en Belo Horizonte, era de 20%[11]; en Salvador y Fortaleza, alrededor de 21% y en Recife de 46%; en San Pablo, de 22% (Mello Bueno, 1999). En esta última ciudad, el loteamiento ilegal y la autoconstrucción fue la principal alternativa de acceso al suelo hasta 1980; el número de loteamientos oscilaba, en ese año, entre 3,560 y 5 mil, según diversas fuentes, y su población entre 2.5 y 4 millones de personas (alrededor de 50% de la población). En 1990, en 2,600 loteos vivían 2.4 millones de personas, dado que se habían regularizado parte de los mismos (Maricato, 1996). Paralelamente, la población en favelas creció a alto ritmo. Los programas de legalización implementados desde la última década han modificado estas cifras, aunque no existen datos actualizados.

1.2. Hacia la explicación de la informalidad urbana

Niveles de pobreza[12] e ingresos

Una considerable población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y en la mayoría de los países la proporción de hogares pobres, hacia el año 2000, ha llegado a ser aún más alta que en los años setenta, aunque en los últimos cuatro años ha habido una cierta mejora de la situación. Las últimas estimaciones disponibles correspondientes al año 2005 indican que en ese año, 39.8% de la población total de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a 15.4% de la población[13].

En términos de población urbana, en 2005, 66% del total de pobres de la región residía en dichas áreas, mientras que los indigentes urbanos representaban 52% del total. Estos valores muestran un marcado aumento respecto de los registrados en 1990 (61% y 48%, respectivamente) y más

aún en comparación con los de 1980 (46% y 36%) (CEPAL, 2006). La población pobre urbana ha pasado de cerca de 63 millones de personas en 1980 a casi 138 millones en 2005 (de 29.8% a 34.1% del total de población) mientras que los indigentes pasaron de 22.5 millones a 41.8 entre los mismos años (de 10.6% a 10.3%), es decir que la población pobre urbana ha aumentado en términos porcentuales mientras que hubo una mínima disminución en el porcentaje de indigencia.

También continúa manteniéndose la dispersión de los niveles de pobreza e indigencia. Países como Chile, Costa Rica y las áreas urbanas de Argentina y Uruguay registran los menores niveles de pobreza e indigencia, con incidencias inferiores a 30% y a 10% respectivamente. Mientras que en Colombia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Perú poseen índices de pobreza entre 47% y 51%, y tasas de indigencia entre 19% y 25%; y en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay se registran niveles de pobreza que superan 60% y pobreza extrema que sobrepasa 30% (CEPAL, 2006)[14].

Vinculada a la pobreza, interesa mostrar la situación respecto al desempleo, dado que los cambios estructurales a nivel económico en la mayoría de los países de América Latina produjeron, a partir de la década del setenta, un sensible aumento del mismo. Al igual que en años anteriores, en 1970 las tasas de desempleo abierto urbano en la región poseían un promedio de 6.9%, siendo que en algunos países como Argentina, Costa Rica, Chile y Ecuador era de menos de 5%; en el otro extremo, en Colombia y Panamá era de más de 10%. En 1980 el promedio regional no se había modificado, aunque en algunos países había aumentado, como en Chile y Perú, mientras que en Argentina, por ejemplo, se había reducido a 2.6% (Clichevsky, *et al.*, 1990).

Entre el inicio de la década siguiente y la de 2000, la demanda de mano de obra siguió evolucionando a un ritmo más lento que la oferta y por lo tanto, la tasa de desocupación urbana aumentó de 6.2% en 1990 a 10.7% en 2002. También se acentuó la precariedad ocupacional y se registró una caída en la proporción del empleo asalariado de 71% a 67.5%, aunque es de señalar que en el último cuatrienio (2003-2006) ha habido un aumento importante del número de puestos de trabajo. Sin embargo, una proporción significativa de los nuevos empleos es de bajos ingresos y, en el caso del sector formal, se observa un incremento de las relaciones laborales a corto plazo (CEPAL, 2006)[15].

Paralelamente a la problemática del desempleo, la crisis de fines de la década del setenta e inicios del ochenta produjo una reducción generalizada de los salarios en casi toda la región. La merma de los mismos para 12 países entre 1980 y 1985 ha sido de entre –12 y –18% (Clichevsky, *et al.*, 1990). En los años siguientes, los datos de ingresos que recogen las encuestas de hogares registraron un incremento leve entre 1990 y 2005, pues aumentaron a una tasa media anual de 0.35%, aunque en el trienio 2003-2005 lo hicieron a una tasa media de 1.14%. Algo similar ocurrió con los salarios, que se elevaron a una tasa media de 0.9% anual en el mismo trienio, aumento que no condice con la expansión del producto por habitante en la región, algo superior a 2.5% anual. Pero lo que interesa hacer notar es que en 15 años, los salarios reales se incrementaron solamente 10%, un alza equivalente al aumento del PIB regional sólo en los últimos cuatro años.

En cuanto a la distribución de dichos ingresos, una de las características históricamente más sobresalientes de América Latina ha sido su elevada inequidad, así como su rigidez al cambio en la estructura distributiva. Esta desigualdad permaneció sin modificaciones sustanciales durante la década de 1990 e incluso empeoró en el inicio de la presente década. Algunas estimaciones dan cuenta de esta inequidad en la distribución del ingreso: el estrato conformado por 40% de los hogares ubicados en el extremo inferior de la estructura de distribución capta en promedio 14% del ingreso total[16] (CEPAL, 2006).

Las políticas estatales

Hacia las tierras privadas

Las políticas de regulación del Estado hacia el mercado de tierra urbano están definidas por: el derecho de propiedad de cada país, determinado histórica y culturalmente; el marco jurídico-institucional, que define qué nivel del mismo y qué instituciones son las que poseen la misión de actuar sobre el suelo urbano; los técnicos que trabajan en cada una de las instituciones[17]; la voluntad política del gobierno y las relaciones del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil.

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización de la misma. En Perú,

Colombia y Brasil[18] este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década de los treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta (Clichevsky, 1975; 1991). Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado "informal". La Ley No. 6766/79, de Brasil –que prohíbe los loteos clandestinos– hizo crecer las favelas (Maricato, 1996), mientras que el Decreto-Ley No. 8912/77 en Argentina –que exige loteos con infraestructura– determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En otros países, recién en la década pasada se obliga a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo, en Quito, hasta 1992, cuando se aprueba la Ordenanza 3050, las lotificaciones se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura y muchas están abandonadas (Clichevsky, 1998).

En muy escasos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano, como en el caso de la Argentina; generalmente la compraventa de tierra se rige por los códigos civiles de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y los códigos penales, para el caso de infracciones. El crédito estatal para la compra de tierra no ha existido; sólo el crédito privado, pero sin ninguna regulación estatal, y por lo tanto con condiciones respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etc., totalmente por fuera de las posibilidades de la población de bajos ingresos. Existen algunas experiencias de acceso al crédito a través de la formación de cooperativas, dado que de manera individual es imposible. Pero inclusive esta forma no puede incluir a los sectores más pobres de la sociedad (dado que no poseen capacidad alguna de ahorro).

Por otra parte, la relación entre el Estado y los ocupantes de áreas informales ha sido diferente también según países y momentos históricos de cada uno de ellos, pues los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones, según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión. Por lo general, ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales. Pero casi todos los gobiernos asumen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada. El caso de la Argentina es particular, pues la Ley Nacional No. 14.005/50

condicionó la venta de loteos en mensualidades para el submercado de tierras destinado a los sectores pobres urbanos. El sustento para la implementación de dicha política fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, articulado a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural.

En cuanto a los agentes de los mercados clandestinos o irregulares de la tierra, el Estado ha sido más o menos permisivo según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región. A veces, dichos agentes reciben sanciones; en Brasil, a partir de 1979, la actividad se encuentra penalizada y en Nicaragua fueron sancionados con el despojo de tierras que vendían a plazos mediante repartos ilegales. En México, desde los años cincuenta las tierras ejidales y comunales fueron ocupadas a través de mecanismos legales como ilegales (la acción de los ejidatarios y comuneros es similar a la de los loteadores clandestinos, dado que para tener acceso a la tierra hay que pagar un precio a algún miembro del núcleo agrario) y loteos clandestinos –las "colonias populares"–, en especial en la periferia de las ciudades (Schteingart, 1993).

Las políticas del Estado hacia sus tierras

El Estado ha subdividido tierra para los sectores pobres urbanos de manera asistemática, y sólo en escasos periodos en las últimas décadas, dependiendo de los objetivos de los gobiernos en cada uno de los países. Las ofertas han sido distintas: desde la venta de tierras sin infraestructura, inundables, etc., desde hace varias décadas, hasta las tierras para los sectores de altos ingresos, vinculado a la revitalización de áreas degradadas, especialmente en los últimos años. El Estado como demandante ha comprado en muchas ocasiones tierra a precios monopólicos, para conjuntos habitacionales, o para desarrollo de programas de banco de tierra o regularización.

En cuanto a la comercialización, no ha ocurrido lo mismo. El Estado ha vendido o donado tierras para la población que ha ocupado las mismas, en algunos países, desde hace décadas; en otros, a partir de los años noventa cuando, por los programas de reformas del Estado y las políticas de ajuste, tierras fiscales han sido vendidas para mejorar su déficit. Esto ha sido aprovechado por algunos gobiernos para, parte de esas tierras, destinarlas a los sectores pobres (Clichevsky, 1991).

El funcionamiento del mercado legal

El mercado legal[19] posee características que definen, en parte, la imposibilidad del acceso al mismo de importante cantidad de población urbana:

- Es escasamente regulado en el pasaje de tierra rural a urbana (subdivisión, uso y ocupación) y menos aún en la comercialización.
- Posee relación con la dinámica económica de cada país: inflación y/o estabilidad, funcionamiento del sector financiero: intereses, entrada de capitales, comercio exterior, etc., y, en especial a partir de los procesos de globalización, con la economía mundial. Asimismo, posee relación directa con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generándose submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.
- Los agentes productores y comercializadores directos (propietarios, incorporadores, promotores, urbanizadores) y los indirectos (sector financiero, industrial, comercial, etc.) fijan las pautas de funcionamiento del mismo.
- Funciona según la oferta y la demanda sólo solvente.
- Es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, monopólico u oligopólico. Posee escasa transparencia, es difícil conocer quiénes son los propietarios (por el uso de "testaferros") y los precios reales de las transacciones que se realizan.
- Ha estado condicionado por la estructura de propiedad, históricamente dada, más o menos atomizada o concentrada dependiendo de los países y ciudades, principalmente en la periferia de las mismas.
- Su funcionamiento da por resultado gran retención de tierra –de grandes y pequeños propietarios–, y por lo tanto existe una cantidad importante de lotes vacantes urbanos.
- Excepcionalmente, en algunos contextos y periodos históricos ha existido un submercado destinado a la población de bajos ingresos.

El funcionamiento del mercado de tierras es, históricamente, dependiente de la economía; los periodos inflacionarios y el funcionamiento del sector financiero definen, en una parte importante, el dinamismo del mercado y por lo tanto, en parte, los precios asignados al suelo y las retenciones que se realizan de él. Es decir que en la lógica de funcionamiento del mercado

participan factores internos al mismo –la dinámica que posee, por demanda para vivienda, por ejemplo– y externos –como la dinámica del sector financiero.

Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana posee más o menos servicios y por lo tanto un precio de "producción" diferente (precio de la tierra rural más los servicios necesarios según legislación y los costos legales de subdivisión y registro); las normas más exigentes de las últimas décadas encarecieron el mismo, aunque la relación entre el precio de "producción" más la ganancia media del mercado y el precio ofertado de la tierra, es escasa. La tierra rural que se convierte en urbana tiene un precio mucho más bajo que la primer tierra definida como urbana, en la periferia.

También incide en la definición del precio, los tipos de demanda solvente y su dinámica en cada momento histórico, sus preferencias, posibilidades de pago y financiamiento; cada "segmento" de la demanda posee sus propios elementos de elección de un sitio urbano donde vivir o desarrollar sus actividades. Han ido cambiando a través del tiempo y del desarrollo de las ciudades: los sectores sociales que podían elegir, han pasado, por ejemplo, de vivir en barrios exclusivos de las áreas urbanas o en un primer anillo de la periferia, a habitar en barrios cerrados en áreas suburbanas. Ello ha sido posibilitado por el sistema viario, privilegiando el automóvil individual y por lo tanto la construcción de vías rápidas en la mayoría de nuestras ciudades. La cuestión ambiental y las situaciones de violencia urbana definen, en parte, también, las preferencias de localización.

La política de los agentes privados en la comercialización del suelo urbano está escasamente condicionada por las acciones estatales, pues no han regulado la misma y los dichos agentes (en principio, los propietarios originales del suelo) fijan los precios en función de los beneficios que pretenden obtener. La incorporación de otros actores al mercado y la complejización de su funcionamiento define que las rentas generadas no sólo sean apropiadas por el propietario sino por los múltiples agentes.

Los diferentes agentes poseen distintas lógicas respecto del mejor momento de ofertar y vender sus tierras (o, en el caso de los agentes intermediarios, las que les han dado para comercializar), pues si bien todos pretenden obtener el máximo de beneficios, algunos pueden esperar años hasta conseguirlos, los grandes agentes, mientras que los pequeños deben rotar el capital más rápidamente; también posee influencia la situación del mercado inmobiliario internacional, así como el mercado de capitales.

Como los pobres siempre encontraron alternativas al hábitat legal, los agentes del mercado formal no están presionados por la población pobre de bajar su tasa de ganancia. Y la retención del suelo puede ser que dure décadas (Clichevsky, 2002)...

2. Los programas de regularización

El aumento de la magnitud de la población viviendo en diferentes tipos de informalidad, en un contexto macroeconómico de mayor inequidad que en décadas anteriores y la imposibilidad de brindar un hábitat adecuado a través de las políticas que se implementaban tradicionalmente en décadas pasadas, especialmente en conjuntos de vivienda terminada, ha llevado a que los gobiernos encaren, especialmente desde la década del noventa del siglo pasado, políticas tendentes a mejorar la situación urbana de dichos hábitat informales y/o mejorar o solucionar la situación de tenencia irregular de los mismos. Por esto se llevan a cabo múltiples tipos de programas y proyectos de legalización del dominio del suelo y regularización urbana y, en mucho menor medida, políticas preventivas.

Aunque en muchos países las políticas de regularización se implementaban desde hace varias décadas, es en estos últimos 15 años cuando se han elaborado y ejecutado, en algunas realidades, políticas masivas de legalización del suelo ocupado ilegalmente por población de bajos ingresos y en muchos de ellos, políticas de mejoramiento tendentes a una regularización urbana.

Los procesos son complejos, en especial en aquellos países donde hay una larga historia de legalización; en algunos, es una reivindicación de la población desde hace décadas; en otros, han tenido inicios débiles, desde ciertos municipios o desde provincias/estados, o de gobiernos nacionales pero con escasos resultados. Incluso en países como México y Perú, que han sido pioneros de la legalización desde los años setenta y sesenta, respectivamente, han dinamizado sus políticas en los años noventa. En otros, recién se inicia el proceso de legalización dominial, como en Venezuela, mientras que el mejoramiento urbano se realizaba, también, desde hace varias décadas.

En los programas ejecutados hace décadas, los resultados de estudios y evaluaciones revelaron que la regularización de la propiedad del suelo era un proceso costoso y engorroso y que obstaculizaba los logros de los proyectos. No se consiguió recuperar los costos en la forma proyectada por

los organismos de financiamiento, lo cual afectó negativamente su replicabilidad y sostenimiento, y los impactos de los proyectos de lotes y servicios[20], por ejemplo, sobre la reforma institucional y política de los países fueron mínimos o inexistentes.

Algunas preguntas que plantean los programas: ¿sirven estos programas para combatir o aliviar la pobreza, como plantean los organismos internacionales? ¿Son sólo paliativos, en algunos casos, muy parciales? ¿Lo son sólo para una parte de la población que vive en la pobreza e incluso en la indigencia? La pregunta que nos hacemos y sobre la cual intentaremos enfatizar el análisis es si estos programas de regularización han servido, de alguna manera, a superar, aunque sea parcialmente, la pobreza, o por lo menos los efectos más negativos de ella que se expresan, a nivel urbano, en la inseguridad por la ocupación o la compra de un terreno de manera ilegal, en áreas muchas veces de graves problemas urbano ambientales.

2.1. Los paradigmas a partir de los años noventa

Si bien en muchos países de la región las políticas de regularización se implementaban desde hace varias décadas, es desde los años noventa cuando se han elaborado y ejecutado, especialmente en algunos países, políticas masivas de legalización del suelo ocupado así como políticas de mejoramiento urbano. Los cambios de enfoque a partir de los años noventa del siglo pasado obedecen a varios factores y se explican por diversas razones, entre las que se destacan:

1. La II Conferencia de HABITAT-UN, 1996, define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial[21].
2. El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BIRF (Banco Mundial). Desde los años noventa especialmente, los organismos internacionales y bilaterales de crédito financian, ya no políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, sino lotes con servicios, y posteriormente, legalización y mejoramiento de barrios.
3. Las ideas del economista peruano Hernando De Soto (1987, 2003)22. Para este autor, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; una vez legalizada podrá pagar impuestos (lo que se

relaciona con el ajuste fiscal, las reformas del Estado en los países latinoamericanos, en particular la descentralización) y ser objeto de crédito en el sector financiero formal.

4. El papel jugado por los gobiernos democráticos, especialmente desde los años noventa en algunos países, y su objetivo de inclusión social[23].

2.2. Un panorama general

Antecedentes

Los primeros programas de regularización dominial fueron implementados en situaciones donde la informalidad era muy grande, por las políticas normativas muy restrictivas implementadas hacia el mercado legal, como es el caso de Perú. Entre 1961[24] y 1980 el gobierno central asumió la política dirigida a las barriadas. En Brasil, el esfuerzo pionero fue realizado por los municipios de Recife y Belo Horizonte, seguidos por los de Diadema y Río de Janeiro, en la década de los ochenta, pero fue a partir de 1989 que las experiencias se multiplicaron. Recife implementó el Plano de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS) y Río de Janeiro el Programa de Regularización de Loteos; en ambas se posibilitó la participación integral de la comunidad y de las organizaciones de la ciudad involucradas en la temática para formular y ejecutar la política.

En Colombia se plantean procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios desde 1963. En 1972 se implementa el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB), y en 1983 el Programa de Desarrollo Integrado Ciudad Bolívar. En promedio, con todos los esfuerzos realizados, los procesos de legalización podían durar hasta 10 años. En 1971, el gobierno federal de México encargó al Instituto Nacional de Comunidades Obreras (Indeco) legitimar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares, así como prever espacios para el crecimiento de las ciudades. Ese mismo año creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (Pronarzue), a fin de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, el cual se transforma en 1973 en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) (Comisión, a partir de 1974).

El universo de los programas

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos; en algunas realidades se hace a través de leyes o decretos específicos o a través de un marco legislativo; en otras, por programas o proyectos[25]. La diferenciación de los mismos importa, dado que de ellos depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar, el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles.

Algunos procesos recién se inician, como el de regularización dominial de Venezuela, mientras que otros ya tienen varias décadas, pero que han modificado sus marcos legales para hacerlos más masivos, como es el caso de Perú. En 2004 se identificaron 24 programas de regularización dominial, además de un decreto y dos leyes de legalización dominial en 11 países y 47 programas en 13 países de regularización urbana e integrales (Clichevsky, 2006a).

Los programas pueden ser de regularización dominial o de mejora de la situación urbana y/o ambiental, o sectoriales. Existe una última generación de proyectos mucho más integrales, incluso algunos son segundas etapas de programas de vivienda, como el de Ecuador que incluye un componente de mejoramiento barrial, que se realizan, aunque parcialmente, con participación social y se vinculan a planes directores o marcos más generales, como en Colombia con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en Brasil con el Estatuto da Cidade. Los programas tienen una determinada focalización. En los masivos de regularización dominial existe una menor focalización que en aquellos de mejoramiento barrial; en la mayoría para las ocupaciones de tierras fiscales.

Los programas siguen ciertos "modelos" con base en los supuestos que utilizan y en función de cuáles son las instituciones financiadoras. En este último aspecto, es interesante observar qué innovaciones introducen los gobiernos nacionales o locales respecto a las metodologías que proponen los organismos internacionales o bilaterales de crédito, especialmente el BID y el Banco Mundial; los programas con financiamiento externo han tenido una influencia mayor en aquellos países sin antecedentes en este tipo de programas. En aquellos que tenían una historia por detrás, las metodologías se ajustaron a las situaciones nacionales; pero en otros países, en los cuales

los programas nacionales, como en Perú, habían sido un fracaso, fue más fuerte la impronta internacional. Asimismo, la campaña del "alivio a la pobreza" llevada a cabo principalmente por el Banco Mundial, ha significado que se haya introducido un componente de regularización en algunos de estos programas, como en Guatemala.

Son excepciones los programas que poseen consideraciones en torno a los parámetros urbano ambientales para los lotes a legalizar, y ellos están explicitados solamente en pocos casos de regularización urbana, y en ninguno de regularización dominial. Los programas no han elaborado pautas urbanas especiales –superficie lote, localización, servicios y equipamientos, ambiente natural–, con excepción de los de mejoramiento urbano implementados a través de préstamos de organismos internacionales, que los colocan como condición. Algunos de los proyectos de mejoramiento en los cuales es imposible realizar la regularización en las condiciones actuales de consolidación y hacinamiento, han considerado opciones para la reubicación de parte de la población localizada en áreas de riesgo así como para disminuir las densidades. La sostenibilidad ambiental tampoco está contemplada en la formulación de muchos de los programas, por lo menos a nivel explícito, o lo dejan librado a los municipios (ejecutores de planes urbano ambientales, si es que éstos existen).

En la mayoría de los programas, las regulaciones estatales han debido flexibilizarse para ser aprobadas las regularizaciones, pues los códigos de construcción, las normas de planificación y los estándares de infraestructura urbana que se aplican en otras áreas de la ciudad suelen ser inapropiados y no pueden aplicarse a proyectos de mejoramiento de asentamientos informales.[26]

Para poder legalizar la tierra que ocupa, la población debe poseer requisitos distintos que varían según los países –y la focalización de los Programas–. Generalmente se exige un tiempo mínimo de permanencia en el lote (que en muchos casos no se cumple, pues se han legalizado tierras baldías, como en Perú); no poseer otra propiedad en el país (lo cual es difícil de documentar, dado la falta de catastros actualizados y centralizados en muchos países de la región); ser jefe o jefa de familia (dando prioridad a la mujer, cuando existe una política definida a tal efecto), y no tener deudas con el Estado. Otro requisito, y esto atenta contra la superación de la pobreza, es poseer un ingreso que permita un tipo de pago; de lo contrario, parte de la

población –la más pobre e indigente– queda afuera de los programas, salvo en aquéllos donde el pago es simbólico o subsidiado totalmente[27].

2.3. Magnitud y formas de regularización/mejora urbana

La proyección de la cantidad de soluciones que los programas van a resolver es muy distinta; incluso en algunos de ellos no se explicita el número, como es el caso del Programa de Regulariçao Fundiaria (PRF) de Porto Alegre. Otros surgen de alguna definición territorial: dar solución a la población que ha sufrido inundaciones, por ejemplo, entonces la población es toda la que se halla habitando en tales circunstancias; otros son un barrio determinado, o un área piloto. En un trabajo realizado en Brasil (IBAM, 2002), se ha evaluado la cantidad de población objetivo, frente a la población viviendo en la informalidad: mientras que los proyectos en Belén y Salvador sólo tenían por objetivo regularizar a 1.68% y 1.14% respectivamente, de la población viviendo en la informalidad, en Goiania tal cantidad representaba 9.46%, mientras que en Recife y Porto Alegre algo más de 38%, en Río de Janeiro algo más de 46% y en Teresina 100%. Interesa señalar que los proyectos/programas que regularizaban a una cantidad mayor de población eran exclusivamente dominiales. Lo mismo ha ocurrido en Perú y México, donde los porcentajes de población legalizada dominialmente son muy altos, sobre todo en el primero de los países (aproximadamente 70% de la población que vivía en la informalidad al inicio del programa de regularización masiva).

El tipo de informalidad más atendida es la ocupación directa sobre tierra pública (o comunal/ejidal en algunos países como México). Ello se da tanto en los programas de regularización dominial como los de regularización urbana e integral. Son pocos los programas que atienden a la población que ha ocupado tierra privada de manera directa, y mucho menos aún a los que han comprado tierra en los mercados ilegales.

La legalización dominial en general se realiza sobre tierra fiscal. Si bien muchos de los programas de regularización se plantean legalizar las ocupaciones en tierra privada, el número de soluciones es significativamente menor que en las tierras fiscales, dado que el Estado debe primero expropiar la tierra para luego traspasarla a los ocupantes, o ser mediador en una negociación directa entre los propietarios del suelo y los ocupantes, para que el precio que los primeros coloquen sea compatible con la capacidad de

pago de la población. Los programas de regularización dominial más exitosos, en términos de cantidad de soluciones, son los de Perú y México[28]. Desde 2002, Venezuela está implementando también un programa masivo de regularización con participación de la población, a través de los Comités de Tierra Urbana (CTU).

En Perú, en 1996[29] se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), en el ámbito del Ministerio de Justicia, organismo encargado de diseñar y ejecutar un Programa Nacional de Formalización: en dicho año, se calculaba que 50% de los titulares de vivienda urbana no tenían titulo de propiedad (Rouillon, 2004) en 2 millones de predios avaluados aproximadamente en 20 mil millones de dólares. Cofopri desarrolla su labor en 78 provincias ubicadas en 17 departamentos, y abarca 46% del área urbana de Perú. Los objetivos de la titulación masiva son incrementar el valor de las propiedades, integrarlas al mercado inmobiliario y mejorar el acceso a servicios de infraestructura básica y al crédito.

En 1998 se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU) a través de un convenio entre el BIRF y el gobierno peruano. El objetivo del Proyecto es la formalización integral de los derechos de propiedad. Entre 1996 y 2004 se entregaron en todo Perú, incluido Lima, 1,425,688 títulos en 1,929,070 lotes en 13 localidades. Solamente en Lima se otorgaron 635,851 títulos en 785,911 lotes. De la totalidad de los títulos, 1,188,094 corresponden a propietarios de viviendas en barriadas, 43,272 a propietarios en asociaciones y cooperativas de vivienda, 194,322 a población de programas de vivienda del Estado, 24,396 a organizaciones de base y entidades titulares de lotes comunales y de equipamiento urbano, 8,719 a lotes comerciales, 182 a lotes de mercados en barriadas y 49 a lotes en mercados públicos (Cofopri, 2004). Las organizaciones vecinales tienen personería jurídica pero no han podido obtener el título de propiedad, pues no se emiten títulos de propiedad colectivos.

En México, en dos décadas se han legalizado más de 2.5 millones de lotes; pero aún falta otorgar títulos a alrededor de 1 millón de familias (Azuela, 2001). El organismo encargado de la regularización de los asentamientos informales en terrenos ejidales es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). La acción más relevante por sus implicaciones, tanto para el sector agrario como para el urbano, es la creación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) desde 1993. La cobertura del programa es

de 29,951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de terrenos urbanos. La superficie de los ejidos representa 50% del territorio nacional y la población ocupante representa poco más de 25% del total de los habitantes del país. En Quito, Ecuador, desde el año 2001, el municipio metropolitano ha mostrado un mayor interés en legalizar y regularizar los asentamientos; para ello, se conformó en el municipio la Unidad Suelo y Vivienda, que hasta fines de 2004 ha regularizado 105 barrios y 27,500 propiedades.

En Guatemala, hasta finales de 1999, a través de la Ventanilla Social, solamente se había logrado legalizar alrededor de 9 mil familias en 62 asentamientos (ubicados en su mayoría en el Área Metropolitana de Guatemala), lo que representa menos de 20% de la meta inicial de 50 mil lotes legalizados previstos para el periodo 1998-1999. Esto ha tenido un impacto negativo en la población de los asentamientos precarios, quienes habían incrementado sus expectativas de ser propietarios cuando se aprobó este marco legal. En Bolivia, el Programa ARCO recién inicia en programas piloto de El Alto y Cochabamba, aunque el mismo se desarrolla a partir de un marco legislativo que tiene por objetivo la legalización masiva. Todavía faltan elementos para poder evaluar sus resultados.

Los ***Programas de regularización urbana e integrales*** poseen diferentes componentes; en la mayoría se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote y en algunos casos, vivienda. En los programas integrales es fundamental, asimismo, el acompañamiento social de los proyectos de obra, y, en algunos, la generación de empleos. La mayoría de los programas integrales poseen un fuerte componente de acompañamiento social y en muchos de ellos, también, un componente de fortalecimiento institucional. En muchos se desarrolla un componente de generación de empleo y/o de capacitación, lo que significa una mayor posibilidad de apoyar a la población a mejorar sus condiciones de vida.

Una de las limitaciones que poseen este tipo de programas es la escasa cantidad de beneficiarios respecto a la población en la informalidad. Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los más

exitosos, también en términos de cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500 mil habitantes (unas 110 mil viviendas), pero no se ha ocupado de la regularización dominial, ya que ello era función de otro programa municipal, que ha sido menos exitoso, dado que sólo ha podido legalizar cinco asentamientos que habían sido objeto del Programa Favela-Bairro (IBAM, 2002).

En cuanto a la política urbano ambiental y programas de regularización, salvo excepciones, la mayoría (desde los dominiales a los integrales) aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Incluso entre los programas que se implementan en los últimos años, sólo unos pocos poseen relación con el área urbana en el cual se localizan. Esta situación no tiene relación exclusiva con quien formula e implementa los programas, sino más bien con la forma de llevar a cabo la política urbana, de manera sectorizada y desarticulada, en cada realidad. Los Planes directores, reguladores o los Códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad "legal", y en escasas ciudades incluyen a la ciudad "informal" en las políticas. Por lo tanto, transitan en dos carriles separados. Es de destacar que también existe una ambigüedad de las políticas urbanas, facilitada por la organización administrativa municipal: por lo general hay sectores completamente separados, unos se ocupan de los pobres (vivienda popular, regularización, etc.) y otros de los intereses de los agentes inmobiliarios (operaciones urbanas, zoneamiento, etcétra).

Porto Alegre es una de las pocas ciudades en Brasil que, antes de la aprobación del Estatuto da Cidade, decide modificar el Plan Director, cambia el marco regulatorio y adopta otras estrategias para la producción de la ciudad; se define que el loteador irregular, así como el "villero" o favelado, también es un constructor de la ciudad y a partir de allí surge la propuesta del Urbanizador Social. Es uno de los escasos municipios que definen, a partir de ese momento, vincular la política de regularización a la de desarrollo urbano, explicitando una nueva estrategia de planificación urbana.

También existe desarticulación entre programas de regularización y la política ambiental, en un doble sentido. Por una parte, estos programas no están contemplados en la política ambiental, por lo menos a nivel nacional; por la otra, sólo algunos programas, desde sus unidades o instituciones ejecutoras, realizan vinculaciones con los organismos dedicados al ambiente. En algunos países se han elaborado manuales sobre riesgo, con parámetros precisos de qué tipo de tierra se puede legalizar, como en Bra-

sil y en Argentina, aunque por ser países federales, y los documentos son de orden nacional, los mismos son sólo indicativos.

Es por ello, conjuntamente con el hecho que no se han elaborado parámetros ambientales durante la formulación de los programas, que las áreas urbanas que se legalizan poseen tantos problemas a nivel urbano ambiental. Se legalizan situaciones "de hecho" y se han entregado titulaciones a tierras con mínimas superficies (desde 30 m^2), en zonas de riesgo donde las familias hubieran tenido que ser relocalizadas, y con escasos o nulos servicios y equipamientos.

2.4. Instrumentos jurídicos y seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia puede ser obtenida a través de distintos instrumentos, desde documentos intermedios hasta escrituras públicas; los mismos poseen distinta seguridad, pues frente a cambios políticos, en especial con gobiernos más autoritarios, las tenencias intermedias pueden ser más vulnerables, dado que las mismas ofrecen una seguridad parcial, ya que dependen de un periodo de posesión más o menos largo y del éxito del proceso jurídico que se desarrolla hasta obtener la tenencia final o escritura.

Dados los cambios constantes de los contextos políticos locales, en muchas ciudades donde las políticas de la tenencia y los programas de regularización no están consolidados, aun hay desalojos (Clichevsky, 2003). Por lo tanto, tener seguridad de la tenencia a través de un documento se vuelve importante cuando un conflicto surge, sea una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original privado, por problemas familiares, por causa de factores económicos externos, tales como obras públicas significativas que pueden tornar las áreas ocupadas más atrayentes para el mercado inmobiliario. Obviamente que las escrituras públicas –registradas en el respectivo Registro Público de la Propiedad– son los documentos que dan total seguridad a quienes las poseen. Una institución como ésta debe operar sobre una base racional, impersonal y "desinteresada", y se puede defender públicamente el título de la tierra en juicios que proclaman el principio del acceso y el acatamiento universal a la regla de que la ley trasciende los intereses particulares. La posesión del título legal permite a los propietarios la libertad de utilizar y disponer de la propiedad (Varley, 2001). Esta seguridad se desvanece, en parte, en las titulaciones que no se realizan mediante escritura pública.

En la mayoría de los países se legalizan las ocupaciones de tierras fiscales y en menor cantidad las realizadas sobre tierras privadas. En algunos se otorgan escrituras públicas; en otros títulos en un registro especial, como en Perú hasta 2004; algunos países utilizan la usucapión y la Concesión del Derecho Real de Uso, como en Brasil. En Argentina, la posesión de lote ocupado ilegalmente (un tipo especial de "informalidad"), si no es solicitado por el propietario original durante el término de 10 años, es tenencia intermedia (mediante un documento público inscripto en Registro), luego de lo cual el poseedor obtiene la escritura definitiva. Esta política se aplica mediante legislación nacional (Ley No. 24,374/94) a la cual ha adherido la Provincia de Buenos Aires y la mayoría de las restantes 23 provincias. Han pasado 10 años desde el inicio de su implementación, y han comenzado a otorgarse las primeras escrituras definitivas, aunque con serios problemas por no existir, para muchas parcelas, sentencia judicial con declaración de propiedad.

2.5. Aspectos económico financieros

Un alto porcentaje de los programas posee financiamiento de organismos internacionales, básicamente del BID y BIRF, aunque también, en algunos casos de agencias europeas de cooperación binacional (caso PRIMED, en Medellín, con financiamiento alemán). De los 49 programas para los cuales se ha conseguido información, 32 poseen financiamiento internacional, algunos cuentan con más de 300 millones de dólares, lo que significa un esfuerzo para el Estado en términos de deuda externa (Clichevsky, 2006a).

En algunos programas analizados se ha notado una falta de recursos para llevar a cabo los mismos según se habían formulado, por no darse los supuestos adecuados: es el caso de Colombia, donde no se pudo vender un activo del Estado a un programa de regularización, o Guatemala, donde se han utilizado mal los fondos existentes en el Programa de Ventanilla Social; en otros, complicaciones político-institucionales impiden que los presupuestos asignados sean correctamente utilizados, por lo menos en los tiempos previstos (caso PROMEBA en Argentina). En Porto Alegre, los recursos son asignados en el presupuesto participativo y la población (posible beneficiaria del programa de regularización) debe disputar los mismos frente a otras prioridades del resto de los habitantes de la ciudad, lo que ha significado que los recursos anuales hayan fluctuado.

En la mayoría de los programas de regularización dominial, la tierra no es pagada por la población (o lo hace a precio simbólico), quien sólo abona, a veces, los costos de mensura y escritura. Sólo en pocos casos se establece el pago en función del precio de mercado de la tierra que se regulariza y de los ingresos de los beneficiarios. Participar de programas de regularización significa, pues, en términos de costos y financiamiento, muy diferentes situaciones para la población, en virtud del tipo de programa y de la propuesta de política específica: si es el Estado el que asume los costos, o traspasa parte o la totalidad a la población.

En los casos de regularización urbana, también los programas son mayormente subsidiados y la población sólo se hace cargo, posteriormente, de los pagos de impuestos y tasas por servicios. Sólo en un Programa –el Habitar Brasil– la población puede realizar el pago con contraprestación en trabajo. Las formas de financiamiento pueden considerar una demanda segmentada (según su real disposición a pagar) o no; en este último caso, la falta de financiamiento específico según las distintas posibilidades de pago de la población beneficiada puede llevar a que parte de la misma no pueda pagar, lo que, según países y coyunturas políticas, puede llegar hasta el desalojo y el remate del terreno (si se ha hipotecado el mismo como garantía de la deuda).

Muchos de los programas que son gratuitos para la población beneficiada, y que se realizan con financiamiento internacional, suponen que recuperarán parte de los recursos invertidos a través del impuesto inmobiliario, las recaudaciones fiscales y las tasas por servicio, como en Brasil (IBAM, 2002). Programas como el de legalización masiva en Perú son gratuitos para la población, pero se incorpora como contraparte del mismo el pago por servicios y tasas que la población efectuará (un monto de 4 millones de dólares en relación con los 66 millones de dólares de costo total del programa).

En los casos de regularización dominial, son una cantidad importante de contribuyentes regularizados, pero con impuestos nulos o muy bajos. El impuesto inmobiliario no sirve para equilibrar las cuentas fiscales (municipales o provinciales) por las exenciones, la morosidad y por el escaso peso relativo frente a otros contribuyentes. En muchas realidades existen años de gracia o exoneración del pago, como, por ejemplo, en Guayaquil, donde se permite la eximición del pago de los impuestos prediales por un lapso de cinco años (Clichevsky, 2006a). En relación con las tasas de servicio, ellas varían según los servicios que posean; si los mismos se hallan privatizados o

no; si se aplican "tarifas sociales" de agua, electricidad, y de acuerdo con la política de las empresas frente al no pago: si cortan o menos el servicio.

En cuanto al otorgamiento de crédito, justamente uno de los supuestos fundamentales para la legalización es que la población pueda acceder al mismo mediante el sistema financiero privado. De Soto (2003) considera que, fuera de las familias, el principal beneficiario de los procesos de regularización del suelo es el sistema financiero. Pero la existencia de garantía propietaria por sí sola no es suficiente para el desarrollo de mecanismos de crédito, pues los bancos, además, exigen a los acreedores un determinado ingreso (familiar o individual), y no exclusivamente la propiedad del terreno. A su vez, para las instituciones financieras formales resulta igual de oneroso otorgar préstamos de pequeños o de mayor montos.

En Perú, la vivienda registrada es una garantía para la institución financiera y la hipoteca constituye un documento que es posible transar en el mercado secundario de valores. Sin embargo, la opinión generalizada de las familias es que un crédito hipotecario es algo demasiado riesgoso de asumir, debido al gran valor que le otorgan a la vivienda. En términos generales existe una actitud prudente respecto a la solicitud de préstamos. Ello se explica por la inexistencia de un trabajo estable y de buenos ingresos (DESCO, 2001). Los créditos, tanto en montos como en cantidad, han ido en aumento: 249 millones de dólares en 2000, que interesan a 154 mil personas; 274 millones y 173 mil personas en 2001; 314 millones y 197 mil beneficiarios en 2002, y hasta agosto 2003, 346 millones y 226 mil propietarios (Cofopri, 2004).[30]

En un estudio realizado en Brasil sobre programas de regularización en 10 ciudades, no se ha encontrado ninguna mención a que la legalización de la propiedad haya propiciado el crédito de las familias beneficiarias de dichos programas (IBAM, 2002). En México, no toda la población que posee el terreno, quiere un crédito bancario. Se ha demostrado que ya antes de poseer la propiedad tenían créditos (quizá a mayor interés, pero eso no le importa mucho a la población) a través de agentes privados o de familiares, amigos, etc. Existe un "mercado" de crédito informal, al que dicha población tiene acceso. Y con la legalización, quieren seguir teniendo ese tipo de crédito por desconfiar de los bancos, de las condiciones que les imponen, de las hipotecas y por el miedo de la morosidad.

Un reciente estudio en Argentina corrobora que la obtención del título de propiedad no significa una mayor cantidad de población benefi-

ciada con créditos. No hay diferencias en cuanto al acceso al crédito formal entre 1,800 familias legalizadas entre 1989 y 1998 y otro grupo de familias aún no regularizadas. Las familias regularizadas siguen accediendo a crédito informal a través de parientes, colegas, vecinos y amigos (Galiani y Schargrodsky, 2004).

2.6. Instituciones, participación de la población e integración de programas

En la mayoría de los programas analizados, los tiempos transcurridos entre la formulación e implementación son de alrededor de un año, pero este dato enmascara una implementación dificultosa y lenta por una serie de problemas, derivados básicamente de los supuestos de formulación, de las situaciones políticas e institucionales y de la falta de recursos. En otros programas, los tiempos entre la formulación e implementación han sido mucho más largos, llegando a 11 años, por situaciones también vinculadas a las mismas motivaciones. Es evidente que estos tiempos afectan a la población beneficiaria de los programas.

La lentitud y complejidad de los procesos de legalización en la mayoría de los países de la región dependen, por un lado, del objeto mismo que se quiere legalizar, en función de los distintos tipos de ilegalidad y los múltiples agentes actuantes; y, por otro, de los problemas institucionales, pues aún no existe un catastro actualizado, ni tampoco técnicos especializados en una problemática tan especial como la legalización del suelo urbano. Recién en la última década se han comenzado a organizar los catastros.

Los niveles del Estado que implementan las políticas de regularización están relacionados con la organización político-administrativa y la voluntad política de cada uno de los niveles de gobierno[31]. Los programas de regularización dominial a veces son sólo "registro de propiedad", y por lo tanto están localizados en los ámbitos de Economía, Hacienda o incluso Ministerio de Justicia, como en Perú hasta 2005. Las instituciones a cargo de la legalización dominial y de los programas de mejoramiento de barrios (aunque algunos de ellos posean como requisitos la regularización dominial) están absolutamente separados. En algunos programas participan del proceso de regularización más de 10 instituciones que pertenecen a distintos niveles del Estado, aunque incluso existen problemas de coordinación entre el mismo nivel. Los

programas definen el tipo de actores involucrados, su interrelación y los aportes que hace cada uno de ellos en los programas.

En ningún programa analizado se ha dado participación a la población durante la formulación; durante la implementación, la misma ha participado en mayor o menor medida, dependiendo de su organización, de la coyuntura política y también de los programas específicos; en los programas exclusivamente dominiales la participación es menor que en los programas integrales. En los programas de legalización masiva, la población tiene muy escasa participación, salvo en cuanto a requisitos de documentación y, si corresponde, en los posteriores pagos. En Perú, el proceso de formalización es una política diseñada y dinamizada desde el Estado, de "arriba hacia abajo", sin que participe la población de manera individual o familiar. No han sido los pobladores organizados quienes se han acercado a las instituciones del Estado solicitando la implementación de una política de formalización o de registro de sus propiedades (PDPU, 2002). En otras realidades, los habitantes definen desde los límites de lo que ellos entienden que es "su lote" en relación con sus vecinos, ayudando en la señalización para su posterior mensura.

Los programas de regularización no se han integrado a otros programas, como fortalecimiento institucional, banco de materiales, construcción de vivienda, política urbana o crediticia, salvo contadas excepciones. Los de legalización masiva se relacionan con otros programas vinculados a aspectos económicos, como programas de crédito, especialmente para microempresas y el Banco de Materiales, institución pública cuya misión es contribuir a la construcción y mejoramiento de la vivienda básica por el sistema de autoconstrucción, financiando a las familias los materiales necesarios para construcción de un núcleo básico. Existen multiplicidad de programas sobre un área geográfica (ciudad, área metropolitana, como en San Pablo, por ejemplo; véase Da Paz, 2004) pero escasamente los mismos se vinculan.

La cuestión de la participación ayuda a la inclusión, pero si se consideran también otras instancias de participación. La ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones, especialmente en relación con el peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero éstos son los límites que plantean dichos programas.

Para una verdadera inclusión, debería poder elegirse dónde vivir, y esto aún es imposible en la sociedad latino y centroamericana, donde las

situaciones de pobreza e indigencia aumentan, donde todavía no se ha revertido la situación respecto del desempleo, además de alguna parte de la población "cautiva" ya no por ser ilegales, sino, por un lado, por pertenecer a la economía informal de esos asentamientos –narcotráfico, armas, pero también otros menos ilegales pero tampoco formales–, y por otro, la cantidad de población que debe dejar el asentamiento legalizado por no poder hacerse cargo del pago del terreno, impuestos, etc. O porque quiere también, aunque de manera mínima, convertirse en un "agente inmobiliario" y tener rentas de su propiedad; entonces la alquila o vende y ocupa una tierra más lejana.

Aunque en la mayoría de los programas el requisito para poder acceder a los mismos es que no se posea otra propiedad, en muchos países, dado la inexistencia de los catastros unificados, aún pueden existir personas que posean varios terrenos, y también muchas familias que poseen varios terrenos a nombre de sus hijos pequeños o de otros parientes, lo que los hace pequeños agentes inmobiliarios.

2.7. Recuperos, replicabilidad y recaudación impositiva

Los recuperos

Es muy difícil obtener datos de la situación respecto a los recuperos, y habría que hacer una investigación especial al respecto. Existen cuestiones que se relacionan con la definición del precio, pero también con la institucionalización: si el recupero va a rentas generales de los municipios, por ejemplo, o poseen una cuenta especial. No existen datos, salvo en algunos casos de alta morosidad; en otros, el precio pagado por la tierra es muy bajo y por lo tanto las reinversiones en la comunidad podrían llegar a ser muy limitadas.

Si los programas son a nivel nacional, los ingresos por el pago de la tierra regularizada van a Tesorería General, y, al igual que en el caso de rentas generales de los municipios, se utilizan para otros fines. O lo dan en garantía de un préstamo para el mismo municipio, como ha ocurrido en Tegucigalpa (Clichevsky, 2003). En los casos que se realizan con financiamiento externo, los recuperos son utilizados para amortizar la deuda.

La replicabilidad de los programas

Dependiendo de los tipos de programa, pueden o no ser replicables más fácilmente. Existen algunos muy específicos, porque el municipio poseía tierra, por ejemplo, o podía negociar con algunos propietarios; en otros, porque los países aún pueden endeudarse para obtener préstamos internacionales. Muchas provincias e incluso países no pueden endeudarse más para los programas integrales.

Los programas exclusivos de legalización, por sus menores costos, son más replicables. Pero ¿a qué costos de calidad de vida urbano ambiental de sus habitantes es posible seguir aceptando estas condiciones?

Legalización y recaudación impositiva

En cuanto a cómo mejora la recaudación impositiva global de un municipio por la legalización dominial –por pago del impuesto inmobiliario–, esto es bastante complejo de analizar, pues en algunos programas hay exenciones; en otros, gran evasión[32].

Una estimación del patrimonio urbano no regularizado indica que el mismo sería de unos 500 millones de dólares, y el impuesto inmobiliario potencial anual podría llegar a 5 millones de dólares. En Colombia, cada dólar invertido en vivienda rinde 1.60 en ingresos fiscales; un estudio similar aún preliminar en Perú señala una relación 1: casi 2 (Paranhos, 2002).

3. La prevención de la informalidad

Impedir, o por lo menos minimizar la multiplicación de la informalidad, significa la necesidad de implementar varios instrumentos articulados entre sí –de intervención directa, a través de regulaciones y/o instrumentos tributarios–, tanto para la tierra privada como pública (o fiscal) y con la política urbana en su conjunto; implica la dinamización de la tierra urbana privada en el mercado legal así como utilizar la tierra fiscal, tendentes a mejorar el acceso al suelo de la población de bajos ingresos.

Son aún escasas las políticas que se han implementado en los países de América Latina que han tenido resultados positivos en términos de hacer más accesible el mercado de tierras a los sectores pobres urbanos o a los gobiernos para poder implementar sus políticas de vivienda hacia dichos

sectores, pues dependen de la voluntad política de ellos y la legitimidad que los mismos poseen frente a los distintos sectores de diferentes poderes de la sociedad civil (Clichevsky, 2006b). Los principales instrumentos implementados son los siguientes:

3.1. Política normativa y generación de recursos públicos

En toda política normativa que define generar recursos para ser utilizados en la ciudad, hay dos cuestiones importantes: cómo se generan los mismos y cómo ellos son distribuidos. Interesa destacar que la viabilización de políticas entre cuyos objetivos esté la equidad urbana ha sido a través de instrumentos nuevos y, en algunos países, los también nuevos marcos institucionales. Muchas veces han surgido desde los gobiernos locales y luego llegan a ser aprobados en los niveles centrales de gobierno, como ha ocurrido en Brasil. En otras realidades como Argentina, sólo ha trascendido del nivel local al provincial.

El "suelo creado" como concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico

Este instrumento tiene por objetivo generar recursos para invertir en infraestructura urbana, vivienda de interés social y equipamientos u otra prioridad definida concertadamente, y establecer posibilidades de densificación diferenciadas por usos y características del territorio urbano.[33] Es decir que su objetivo, por un lado, es redistributivo, pero, por otro, de flexibilización de las normas urbanas, dentro de ciertos parámetros definidos en la legislación.

La posibilidad de construir por sobre el coeficiente básico es vendido por los gobiernos a los interesados. Introduce la separación conceptual entre derecho de propiedad y el derecho de construir. Para que esa venta ocurra se establecen reservas de área adicional (cantidades totales de metros cuadrados para vender) diferenciadas, por zonas de la ciudad y por usos, de acuerdo con la intención de ocupación reflejada en la política urbana (grandes reservas para zonas donde se pretende intensificar el uso y la ocupación, y reservas reducidas en zonas donde la intención es la inversa). Es decir, que además de conseguir mayores recursos para la ciudad, es una política de inducción del desarrollo urbano.

En Brasil los proyectos relacionados con el suelo creado datan de los años setenta, pero es recién a inicios de los años noventa del siglo pasado que nuevas leyes municipales proponen la incorporación de este instrumento al conjunto de instrumentos urbanísticos en vigor. Las ciudades que definieron el mismo en sus planos directores y leyes de uso y ocupación del suelo lo hicieron considerando la versión "flexibilizadora" de la legislación como la "redistributiva". A nivel federal, se ha aprobado en el Estatuto da Cidade (EC) de 2001. El Estatuto contempla todas las posibilidades experimentadas por las ciudades donde se ha implementado.

La transferencia de derechos de construcción

El objetivo de este instrumento es transferir el derecho de construcción establecido para un determinado terreno, el cual no es pasible de ser utilizado por ser área de preservación histórica o ambiental, para otro terreno en una zona fijada por el Plan Director. Para poder aplicar la transferencia debe determinarse el coeficiente de aprovechamiento básico, que representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado "suelo creado". Esto implica que la mayor parte de las edificaciones o a construirse deben enmarcarse en este índice. Las acciones inmobiliarias que utilicen el coeficiente de aprovechamiento por sobre el básico deben corresponder a la menor parte del total de las edificaciones existentes en la ciudad.

En Colombia la transferencia de derechos de construcción se basa en la definición de un "índice de construcción" igual para todos los predios de una zona y tratamiento determinado, el cual define el aprovechamiento máximo posible en cada predio de acuerdo con la superficie a urbanizar, que debe ser mayor a 20 hectáras. Ha definido como zonas generadoras a todos los suelos protegidos que componen la estructura ecológica principal, y como zonas receptoras todos los predios desarrollables. En Brasil ya se lo utiliza a nivel de los gobiernos locales desde hace más de 10 años; por ejemplo, el Plano Diretor de Desenvolvimento de Recife, aprobado en 1991, define dicho instrumento.

El derecho de superficie

El derecho de superficie es una limitación del derecho de propiedad. En Brasil se lo ha definido en el Estatuto da Cidade, apoyándose en la función social de la propiedad. Se define como derecho en la superficie, espacio aéreo o subsuelo del terreno. Según el EC, la propiedad de un terreno no significa un poder ilimitado sobre él; la existencia de normas urbanísticas (códigos de obras, leyes de parcelamiento, leyes de uso y ocupación del suelo, normas ambientales) representa limitantes que impiden que el propietario ocupe el terreno en la forma que él desee.

Lo que se puede hacer sobre o bajo la tierra puede ser separado de la misma y de esta forma ser concedido para otro usuario, sin que signifique venta, concesión o transferencia de la propiedad. De acuerdo con el Estatuto, el propietario puede conceder el derecho de superficie de su terreno por tiempo determinado o indeterminado, de forma gratuita u onerosa. De esta forma, se reconoce que el derecho de construir tiene un valor en sí mismo, independiente del valor de la propiedad, pudiendo agregar o sustraer valor a ésta. Tal derecho permite al poder público cobrar a las empresas concesionarias de servicios públicos un valor por el uso de su subsuelo o de su espacio aéreo[34].

El consorcio inmobiliario

Es una forma de urbanizar entre el poder público y la iniciativa privada que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas no provistas de infraestructura y sobre las cuales existe demanda por su ocupación. Se trata de evitar la especulación inmobiliaria y hacer factible la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano que no disponen de infraestructura completa, promoviendo alternativas de desarrollo urbano para propietarios que poseen la tierra y no tienen el capital para lotear o construir. Puede viabilizar directrices políticas de ocupación de tierras urbanas desocupadas y aumentar la oferta de grandes áreas urbanizadas, posibilitando proyectos de interés social[35].

Los países que poseen legislación nacional al respecto son Brasil y Colombia. En Brasil, el Consorcio Inmobiliario está establecido en el EC como recurso a utilizar para viabilizar emprendimientos en los cuales el

propietario no tiene capacidad económica-financiera para ejecutarlo; por lo tanto, éste transfiere un inmueble al Poder Público Municipal, el cual se responsabiliza por la realización de las obras. Después de la realización del emprendimiento, el propietario recibe, como pago, lotes o viviendas, en valor proporcional al de la tierra antes de las obras de loteo y urbanización realizadas por el Estado.

En la Ley de Ordenamiento Territorial de Colombia, la gestión asociada implica que el Plan define desarrollar partes completas de ciudad, con infraestructuras, equipamientos y dotaciones adecuadas, independientemente de la división de la propiedad de la tierra existente. Esto facilita la toma de decisiones; ya que todos los propietarios involucrados están en condiciones iguales: deben compartir afectaciones y obras de infraestructuras necesarias, y se reparten proporcionalmente la edificabilidad (aprovechamiento), asignada por el Plan. El Proyecto Nuevo Usme es un ejemplo de su aplicación (Maldonado, 2004).

En otros países, el instrumento de consorcio se encuentra contemplado a nivel local, en los Planes urbanos, como en Montevideo, y en el Plan Urbano Ambiental, pendiente aún de aprobación, en la ciudad de Buenos Aires.

Las operaciones urbanas

Con las mismas se pretende alcanzar transformaciones urbanísticas en zonas de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor gasto de recursos públicos. Esto implica la posibilidad de recalificar ambientes urbanos deteriorados o áreas centrales sobre las cuales haya interés de preservación, mejorar la vialidad de una zona, o canalizar cursos de agua urbanos. Es un instrumento de asociación entre el poder público y la empresa privada que estimula que ciertas intervenciones se promueven en determinadas áreas de la ciudad. Las operaciones urbanas se pueden proponer tanto desde el sector público como desde la iniciativa privada y deben aprobarse por ley (Lungo y Rolnik, 1998; Sandroni, 2004; Lungo, 2004). La limitación del instrumento radica en que las inversiones sólo pueden hacerse en el perímetro que se delimite en cada operación, no pudiendo realizarse inversiones en otras áreas de la ciudad con mayores necesidades para los pobres urbanos.

En relación con la transparencia y con la legitimidad del instrumento, se necesita la divulgación de informaciones sobre cada operación y la realización de audiencias públicas que permitan expresarse a los interesados.

Por otra parte, es imprescindible que la composición de la comisión que apruebe estas operaciones represente los intereses de los diferentes agentes productores y consumidores de la ciudad, y que haya transparencia en los procedimientos y en los criterios de evaluación adoptados por esta comisión para que puedan ser comprendidos por la población en general.

El cobro de valorización generada por el Estado

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público recupera la totalidad o una porción de los incrementos en el valor del suelo atribuibles a los "esfuerzos comunitarios" más que a las acciones de los propietarios (Smolka y Furtado, 2001). Se trata de recuperar, por parte del Estado, las valorizaciones que obtienen los propietarios privados en sus propiedades por las acciones del poder público, tanto normativas (cambio de zonificación, por ejemplo) como de inversiones directas (apertura de una calle, entre otras). Según los objetivos políticos de los gobiernos, dichos recursos podrían ser aplicados para mejorar la situación de acceso al suelo de los sectores sociales de menores ingresos. Pero uno de los problemas que enfrentan los gobiernos locales para la utilización de los recursos obtenidos con fines específicos es la dificultad, en términos constitucionales, de poseer cuentas especiales adónde colocar los recursos ingresados por recuperación de valorización. A menudo acaban colocándose en la cuenta general del municipio, con lo cual no es asegurado su uso a los fines previamente especificados.

Colombia es el país de la región con más tradición en este tema; allí, la Ley de Desarrollo Territorial establece[36] que los municipios y los distritos tienen derecho a participar en las plusvalías causadas por las acciones urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o en los Planes Parciales que lo complementen, en los términos y condiciones establecidos en la Ley No. 9/89. El pago se realiza: *a*) en dinero efectivo; *b*) transfiriendo a la entidad o a una de sus entidades descentralizadas una porción del predio equivalente a la participación; *c*) transfiriendo una porción del terreno por canje de terrenos localizados en otras zonas del área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes; *d*) reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación; ello tiene por finalidad que la entidad pública inicie,

conjuntamente con el propietario o poseedor, un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo.

En Brasil no existe una legislación específica sobre captación de valorización de suelo privado por inversiones públicas, pero se han aplicado instrumentos que pueden asemejarse a la captación de valorización, como son los pagos realizados por los actores privados en las operaciones urbanas (Sandroni, 2001). En otros países de la región, las posibilidades de aplicación de la captación de plusvalías se encuentran muy limitadas, como en Perú, México y Venezuela (Calderón, 2001; Perló Cohen, 2000; Olinto Camacho y Tarhan, 2001).

3.2. La dinamización de tierra vacante

La mayoría de las ciudades latinoamericanas ha incorporado tierra "produciendo" loteos "salteados", dejando la tierra intermedia para "engorde" o como reserva de valor, dependiendo de quiénes son los propietarios de las tierras y sus lógicas específicas, hasta que se ocupen las tierras más lejanas y supuestamente aumente la demanda y, por lo tanto, los precios de dichas tierras intersticiales. Ésta es una de las causas de la cantidad de grandes vacíos urbanos que poseen las ciudades y áreas metropolitanas[37], conjuntamente con la casi total ausencia de sanciones fiscales que influyen sobre la retención de tierra urbana, por lo cual la misma puede durar décadas.

En Río de Janeiro se estima que cerca de 44% de la tierra urbanizada se halla baldía; en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 32% de los lotes urbanos –alrededor de 1.5 millones de los mismos–. Los lotes desocupados en el centro histórico representan 4.6% de toda el Área Metropolitana de San Salvador; las áreas no utilizadas con abastecimiento de agua y saneamiento corresponden a 7.6% del total del Área Metropolitana de Lima, y en Quito, Ecuador, 21.7% del total del área urbana estaba vacía en 1993, la cual sería suficiente para ubicar a 1,390,000 nuevos habitantes, lo que permitiría duplicar la población actual de la ciudad (Clichevsky, 2002). En la Zona Metropolitana de Guadalajara, los vacíos se encuentran diseminados desde lotes baldíos menores a 100 m² en colonias populares, hasta terrenos rústicos de varias hectáreas. Sólo en el municipio de Guadalajara, el Plan de Desarrollo Municipal Guadalajara 2000 señala como desaprovechado 26.6% del área municipal. Por supuesto, la magnitud del problema se vería agravada si se agregara la superficie construida en los edificios del centro histórico

que se encuentran abandonados. El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara contabiliza 22% de la superficie de la zona metropolitana subutilizada, ya dotada de infraestructura y servicios; para una metrópoli cuyo crecimiento requiere un promedio anual de casi mil hectáreas, estas reservas intraurbanas podrían satisfacer la demanda de suelo durante los próximos ocho años, por lo menos (Fausto Brito, 2000).

Varios son los instrumentos posibles de aplicar para la dinamización del suelo ocioso o vacante, desde políticas normativas a las tributarias; éstas se han implementado también en limitados países de la región, o en algunos se aplica pero con resultados muy débiles, como el impuesto inmobiliario a la tierra baldía.

Instrumentos normativos

Son pocos aún los países de la región en donde se han aplicado instrumentos normativos para la dinamización del suelo vacante; entre ellos sobresalen Brasil y Argentina, por la innovación en la aplicación de los mismos.

En Brasil se ha aplicado desde la década de los ochenta del siglo pasado las Áreas de Especial Interés Social (AEIS) o Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). En Diadema, municipio perteneciente al Gran Sao Paulo, en 1993 la administración estableció como prioridad la aprobación de un Plan Director, el cual ofrecía acceso a la tierra para la población más pobre, implementando las AEIS. Se definieron dos categorías: *a*) la AEIS 1, de terrenos vacíos, catalogados como terrenos privados no edificados, subutilizados o no utilizados, destinados a la implantación de Proyectos Habitacionales de Interés Social y como reserva de áreas para equipamientos comunitarios, intentando desarrollar una intervención real del mercado de tierra local; y *b*) AEIS 2, destinada a la reurbanización y regularización de la tierra de asentamientos constituidos por los patrones de la legislación tradicional.

En otros países, como Argentina, no existe una política específica para la dinamización de la tierra vacante urbana, no obstante su magnitud, en especial en las áreas metropolitanas y grandes ciudades. Algunos instrumentos han sido aprobados en la Provincia de Buenos Aires; el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial[38] prevé, por ejemplo, la declaración municipal de englobamiento parcelario de una determinada área para permitir su cambio de uso o reconformación parcelaria. El municipio de Moreno en el Área Metropolitana de Buenos Aires permitió la dinamización de los terrenos de

loteos que permanecían sin ocupación desde hacía décadas, negociando con los "concentradores" de tierra, es decir, propietarios que poseen varios lotes sin ocupar y que en muchas ocasiones son deudores municipales. El municipio canjeaba deuda por tierra de dichos concentradores. El gobierno local, conjuntamente con otros terrenos conseguidos a través de diversos instrumentos jurídicos (juicios de apremio, etc.), constituyó un Banco de tierras (Clichevsky, 2001).

Instrumentos tributarios

El impuesto inmobiliario

Este impuesto escasamente sirve para dinamizar el suelo vacante, dadas las limitaciones existentes entre las alícuotas aplicadas a las construcciones y los terrenos baldíos en la mayoría de los países de la región, aunque podría ser utilizado de otra forma si hubiera voluntad política para ello.

En Brasil, el municipio de Porto Alegre inició, en 1988, una reforma tributaria cuyo proceso fue de difícil negociación; se elaboró un proyecto que incorporaba cierta progresividad en la carga impositiva, de tal forma que comenzaron a pagar un impuesto más alto los propietarios de predios de mayor valor y un impuesto más bajo los de las zonas más pobres; es decir, fue una propuesta de impuesto progresivo a nivel territorial y no temporal. Hubo un acuerdo tácito con los vecinos que todo aumento del impuesto territorial se destina a inversión. Esto se relaciona con el presupuesto participativo y las formas que se han adoptado para su implementación.

En otros países es un instrumento escasamente utilizado para la dinamización del suelo vacante; para ello se implementa otro instrumento que podría asimilarse con el impuesto inmobiliario, en una versión más intervencionista del Estado en el mercado de suelo, como se muestra a continuación.

El impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria

El objetivo de los instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria es colocar en el mercado la tierra que se encuentra vacía o subutilizada, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos. Exigen a los propietarios de di-

chas tierras su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación.

Si los valores del impuesto no puede ser solventados por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Lo anterior posee tres impactos potenciales: *1.* la población pobre podría comprar un terreno en el mercado formal; *2.* se podría densificar áreas urbanas intersticiales, mejorando la economía urbana, y *3.* el Estado recaudaría mayores impuestos, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres.

Este impuesto se comenzó a estudiar en la región, especialmente en Brasil, desde los años ochenta, aunque su implementación fue objetada judicialmente, hasta la aprobación del EC en 2001. Uno de los primeros municipios en los cuales se aplicó fue el de Recife, pues su Plan Director de 1991 define que el parcelamiento o edificación compulsoria, la tasación progresiva y la expropiación inciden sobre los inmuebles –terrenos u obras paralizadas o inacabadas– que no están atendiendo a la función social.

A partir de 2001, con la aprobación del EC, los instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria poseen fuerza legal a nivel nacional. Interesa resaltar que la urbanización y edificación compulsoria son instrumentos de compleja implantación, que exigen un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente actualizado –para cada nueva autorización de ocupación– con la finalidad de posibilitar el monitoreo de los inmuebles vacíos y su ocupación. Exigen también la existencia de avalúos inmobiliarios, a partir de los cuales se pueda aplicar el impuesto y su progresividad.

3.3. Las políticas destinadas a las tierras fiscales

Estas políticas se refieren, por un lado, a la reutilización de los activos innecesarios que posee el Estado –para diferentes usos, entre ellos, que la población de más bajos ingresos pueda acceder al suelo urbano– y, por otro, a la generación de reservas territoriales.

Reutilización de activos innecesarios

Desde la década del noventa, con los programas de ajuste fiscal, en muchos países el Estado ha vendido sus tierras, con diferentes finalidades según sus objetivos políticos. En algunos casos han servido para solucionar el acceso al suelo a parte de la población pobre urbana, mientras que en otros, sólo han resuelto las necesidades del sector inmobiliario.

Un caso interesante de señalar, en relación con las políticas para la población de bajos ingresos, es el colombiano. En 1991 se había establecido el subsidio en especie –el cual podía ser un lote– como una modalidad de subsidio familiar de vivienda de interés social. Con el propósito de dinamizar el otorgamiento de subsidios bajo esta modalidad, el Congreso de la República, en 2001, definió que los lotes con vocación para la construcción de vivienda de interés social, de propiedad de entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, deben destinarse para la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie (Conpes, 2004). El gobierno nacional impulsó en 2002 el desarrollo de un Programa Piloto de subsidios combinados en dinero y en especie, con lotes de propiedad de la nación[39]. Paralelamente, el gobierno nacional creó el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos (Proga), cuyo objetivo fundamental es desarrollar un sistema de gestión que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado.

Las reservas territoriales

Las reservas territoriales pueden pertenecer a los estados nacionales, estaduales, provinciales o locales, y poseen como objetivo colocar tierra en el mercado legal para hacer más accesible la misma a la población de bajos ingresos –sea como impacto directo, a través de los mecanismos que utiliza el Estado para vender/donar/arrendar sus tierras, o de forma indirecta, bajando los precios del suelo en el mercado legal[40].

Las reservas territoriales poseen variados aspectos: *i.* jurídico institucional en torno a la intervención del Estado; *ii.* urbanístico y de planificación –contribuir a un desarrollo urbano sostenible desde el punto de vista de los costos de incrementar suelo a las áreas urbanas, orientando las pautas de crecimiento de las aglomeraciones–; *iii.* sociopolítico –el Estado como partícipe más activo en el mercado del suelo, con el fin de prevenir y no sólo

corregir, a través de las políticas de regularización–; *iv.* económico financiero, dado que en el actual modelo económico, el sector inmobiliario representa posibilidades de inversión de capital para conseguir beneficios extraordinarios respecto de otros sectores económicos, y la actuación del Estado para hacer reservas de tierra podría entrar en contradicción con el capital inmobiliario.

En México existen mecanismos de carácter preventivo desde 1971, a partir de la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco). Hasta 1982 las actividades de Indeco y de la Comisión (ex Comité) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) tuvieron un impacto marginal en razón de que no modificaron los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente. A partir de la reforma de la Constitución en 1992, a su reglamentación mediante la Ley Agraria del mismo año y su posterior incorporación a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1993 se modifica sustancialmente la gestión del suelo –en especial la transformación del suelo rural periurbano a suelo para usos urbanos–, resolviendo el conflicto entre las legislaciones urbana y rural. Los mecanismos para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se multiplicaron, y la expropiación dejó de ser la única vía, ya que por primera vez se verificó una asociación entre ejidatarios41, gobierno local e inversionistas[42] (Olivera, 2001).

En 1996 se crea el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (Piso) para establecer un traspaso mayor del proceso urbano ejidal desde el sector agrario al sector urbano, que involucra la participación del gobierno federal a través de la SRA, Sedesol y otras dependencias normativas como Corett. Piso posee como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión (Azuela, 2001); Piso todavía presenta limitaciones, pues no todo el suelo privatizado puede ser urbano, ni existen condiciones de planificación y financieras para incorporarlo con la infraestructura y equipamiento que requiere. Bajo las condiciones del mercado inmobiliario, su precio difícilmente es accesible a los más pobres.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT) contempla la instrumentación del Programa Suelo-Reserva Territorial, el cual tiene como objetivo general establecer po-

líticas que fomenten la constitución o integración de oferta de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales de desarrollo urbano inmobiliario y la promoción y financiamiento de obras de infraestructura para evitar la formación de asentamientos irregulares (www.sedesol.gob.mx).

La Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales (DGSRT) impulsa la constitución de Polígonos de Actuación Concertada (PAC), cuyo objetivo principal es inducir un desarrollo urbano ordenado y dotar de suelo a programas de vivienda estatales. Los PAC serán convenidos con los gobiernos locales, organismos públicos y los sectores social y privado, para asegurar la constitución de la reserva territorial, su urbanización e integración al mercado inmobiliario de cada área urbana.

El Programa Suelo Libre (Suli) es otra iniciativa que opera Corett, diseñado como auxiliar de la administración federal, estatal y municipal en la generación de reserva territorial; centra su atención en tierras ociosas bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal y que estén consideradas para la expansión de la ciudad por el plan de desarrollo urbano vigente, cuya ocupación irregular se vislumbre o bien, cuya venta sea inminente en el corto plazo. Su objetivo es facilitar mediante la expropiación concertada, la incorporación de tierras con uso agropecuario a reserva territorial urbana para el desarrollo urbano.

En Colombia, según la Ley de Reforma Urbana, los municipios pueden contar con banco de tierras. Los propietarios que deseen enajenar sus inmuebles deberán ofrecerlos por única vez al banco correspondiente. Con este mecanismo los municipios pueden establecer formas de asociación con organizaciones de vivienda que no posean fines de lucro tales como sindicatos, cooperativas, empresas comunitarias, con el fin de mejorar las condiciones para establecer un barrio de viviendas y dotarlo adecuadamente de la infraestructura urbana y comunitaria. La Ley reglamenta de manera amplia la adquisición de inmuebles por la vía de la expropiación, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, la extinción del dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social y el establecimiento de los instrumentos financieros para la reforma urbana. El precio máximo de compraventa es el fijado por la autoridad que determina la valuación fiscal[43].

La Ley tiene por objeto evitar el enriquecimiento sin causa. Para tal fin, los avalúos administrativos no tienen en cuenta aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado, que sean susceptibles de producir

una valorización evidente de los bienes avaluados. Todas las entidades públicas que adquirieran inmuebles, deben aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos, debiendo incluirse en forma expresa cuál es ese fin. Esta medida impide maniobras promovidas desde el Estado para favorecer en forma encubierta a determinados sectores, apoyando su intervención en supuestos fines sociales que finalmente no son implementados.

Los municipios o sus entidades descentralizadas pueden asociarse con otras entidades públicas o particulares, para desarrollar áreas por el sistema de reajuste de tierras, consistente en englobar diversos lotes para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de infraestructura y servicios[44]. Desgraciadamente aún no se cuenta con evaluaciones sobre la implementación de estas reservas de suelo, magnitud de las mismas y para qué fin fueron utilizadas.

En Bogotá, las reservas territoriales también han tenido críticas en la forma de su aplicación. Metrovivienda (entidad encargada del Banco de Tierras) no ha operado como un regulador del mercado del suelo. Las 378 hectáreas que ha comprado a propietarios privados y/o que ha recibido como aporte a una sociedad para realizar los proyectos de vivienda, se han avaluado a precios especulativos, es decir, ha comprado a precios que ya incluyen las expectativas de urbanización (Vejarano, 2004). Debido a los altos costos iniciales del suelo sin urbanizar, el costo final de las viviendas se ha ubicado en el rango más alto de la vivienda de interés social y la entidad está teniendo dificultades para su comercialización, porque los estratos de población para quienes inicialmente se diseñaron los proyectos no tienen capacidad de pago.

En Brasil aun no hay una política de reservas territoriales a nivel nacional, sino que, al igual que con otras políticas, son los municipios los que han emprendido este tipo de acciones.

4. Consideraciones finales

Se han complejizado los tipos de informalidad urbana, y en algunos países ha aumentado la cantidad de población viviendo en diversas situaciones de informalidad, debido a la distribución de la riqueza y a la situación de empleo e ingresos, así como a las políticas del Estado hacia el mercado de tierras legal y a sus propias tierras, y al funcionamiento del mercado legal.

Las políticas mencionadas en este trabajo, de regularización dominial y mejora urbana de las situaciones de informalidad, así como las políticas de prevención de la informalidad, ameritan una serie de consideraciones finales a modo de reflexión sobre la realidad analizada.

4.1. Sobre los programas de regularización

Es indudable que los diferentes programas de regularización implementados en los países de la región han contribuido, de distinta forma y profundidad, a mejorar la situación de la población pobre urbana viviendo en la ilegalidad. También, es indudable que los mismos aún adolecen, en mayor o menor medida dependiendo de sus objetivos en la formulación y de las posibilidades de implementación, de una serie de problemas que habrá que superar para que puedan tener un mejor desempeño. Algunas reflexiones finales sobre el desempeño de los programas de regularización:

Tipos de informalidad que se regulariza: los programas apuntan a legalizar tierra fiscal y en mucho menor medida ocupaciones sobre tierra privada e informalidad producida por el funcionamiento de mercados informales de tierra urbana. Ello es debido a los altos costos para el Estado y tiempos, que significa expropiar tierra privada para otorgársela a los ocupantes, y los costos para los posibles beneficiarios.

Cantidad de soluciones de situación de informalidad: en algunos casos han significado una disminución considerable de la misma, como en Perú. Pero la legalización exclusivamente dominial posee limitaciones, en especial respecto al tipo de tierra que se legaliza en cuanto a localización (en áreas de riesgo) y falta de infraestructura, tamaño y estándares físico-constructivos. En los programas integrales, la cantidad de soluciones respecto a la población viviendo en la informalidad es mínima, como han mostrado algunos de los programas tanto en Brasil, Colombia y Argentina[45].

Instrumentos por los cuales se regulariza dominialmente: existe un predominio de programas que utilizan las escrituras públicas; si bien en número de soluciones, las tenencias más "blandas" son más significativas.

Utilización de las tenencias intermedias en los programas de legalización –para hacerlos más masivos, con menores costos y tiempos–: ello depende de la situación política de cada país, pues obviamente dichas tenencias entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurí-

dica (y aún los conflictos por la tierra y desalojos están presentes en varios países de la región). También es interesante señalar que todavía perdura, en la región, una visión jurídica de la propiedad privada por sobre la visión –en algunos países constitucionalista– de la función social de la propiedad. Y esta visión jurídica de la propiedad individual es la que hace peligrar la seguridad de las tenencias intermedias.

Problemas institucionales: la cantidad de organismos públicos y privados que intervienen en los procesos de regularización (a veces, de distinto nivel del Estado) y la falta de recursos humanos capacitados para llevar adelante los programas significa, conjuntamente con problemas de formulación de los programas, periodos extendidos de implementación e incluso, atrasos importantes entre la formulación y la implementación, que atentan contra el desempeño de los mismos.

Parámetros urbano ambientales que se utilizan para los programas de regularización: no existen para los programas de legalización y en los casos de mejora urbano ambiental, sólo en escasos proyectos se elaboran especialmente. En general, los proyectos son aprobados por excepción o por flexibilización de las normas existentes. Existen sólo unos pocos casos en los cuales los programas están vinculados a la política urbano ambiental a nivel local, provincial/estadual o nacional.

Costos para el Estado: se evidencia una preponderancia de programas con financiamiento internacional –que en pocos casos son a fondo perdido– lo que significa que los países deben endeudarse para poder llevarlos a cabo. En los casos que los gobiernos financian los mismos, hay problemas con el flujo financiero y hay casos en que ha significado que no se han podido mantener la cantidad de soluciones a lo largo del periodo, debido a la modificación de prioridades en las inversiones.

Costos para la población regularizada: en la mayoría de los programas, el costo del suelo es gratuito o se efectúa un pago simbólico. Muchos de los programas con componentes de mejoramiento urbano son asimismo gratuitos, o con alta cuota de subsidio, por lo que pareciera que no son los costos de los programas los que inducirían a la población a vender su ahora legalizado hábitat, sino los costos provenientes de impuestos y tasas del proceso de regularización específica[46].

Participación de la población: los programas de mejoramiento urbano o integrales, ejecutados a escala local (aunque provengan de fuentes de financiamiento nacional o internacional) poseen un componente

importante, en general, de incorporación de la población en la etapa de implementación (en la de formulación, la población objeto de los programas no participa en ningún tipo de ellos). En los programas de legalización exclusivamente, ello no ocurre y las decisiones son tomadas exclusivamente por el Estado.

Propiedad legalizada como capital: crédito y compra-ventas. Los escasos trabajos que existen sobre la relación entre la legalización y crédito demuestran que la población legalizada no toma créditos en la banca privada en la proporción que los supuestos de algunos programas indicaban. Si bien en Perú han aumentado en los últimos años, no ha sido con el impulso que se pensaba, y la legalización no ha tenido repercusión sobre el crédito en Brasil y Argentina. Ello ha sido explicado por el peligro que le significa a la población endeudarse, y más si es de forma hipotecaria. En relación con la incorporación de la tierra legalizada al mercado inmobiliario, aun no existen evidencias de ello; la cantidad de población que vende su propiedad recientemente legalizada pareciera que no es mucha (aunque también faltan evaluaciones al respecto).

Regularización y mejora en las condiciones de vida de la población pobre: es indudable que los programas de regularización mejoran las condiciones de vida de la población pobre urbana, pero en muy diversa medida, en relación con el tipo de proyecto. Es evidente que los programas integrales poseen resultados más positivos al respecto que los estrictamente de regularización dominial o de mejora de algún aspecto urbano; importa señalar que en un número considerable de los programas integrales, la generación de empleo –de manera directa o indirecta a través de capacitación, microcréditos, etc.– ha jugado un papel importante en la mejora de la población pobre urbana.

En el contexto regional de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Por un lado, cuando no hace sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse[47].

La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta. Como dice

Katzman no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos, y se requiere una redefinición del contrato social urbano (Katzman, 2003).

Quienes implementan las políticas suponen que con sólo el hecho de ser propietarios, o la posibilidad de serlo, la población, por decisión individual, mejorará su hábitat. Pero ello no es así, pues la población ha mejorado sus viviendas sin aún tener el título en la mayoría de los asentamientos. Y si la legalización significa que debe pagar el terreno, los impuestos y tasas, no poseerá capacidad económica financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que éste es aún restringido (Fernandes, 2002).

Un comentario final: es evidente que la regularización es una política "social", y por lo tanto lleva implícita una mejora en las condiciones de vida de la población, pero también posee un componente de creación de capital inmobiliario, sobre todo en los supuestos de algunos programas, que involucra la incorporación de las propiedades regularizadas al sector inmobiliario y de los beneficiarios al sistema fiscal del Estado y como clientes de las empresas privatizadas de servicios. En el equilibrio entre esos dos aspectos, que no se dirime en el espacio "micro" del acceso al suelo –aunque posee su importancia– sino en el espacio más amplio sociopolítico (con el peso relativo de los distintos sectores sociales), es que se podrán diseñar programas, quizá, más "sociales", dependiendo, justamente, del peso político que tenga la población pobre urbana que aún vive en la informalidad.

4.2. En relación con las políticas de prevención: algunas recomendaciones

A pesar de la imperiosa necesidad de implementar políticas tendentes a lograr un mayor acceso al suelo de forma legal por parte de la población pobre urbana, muy pocos países las poseen. Actualmente se plantea una coyuntura compleja, donde los intereses de los distintos actores sociales de la ciudad, para los cuales el suelo urbano es primordial, entran en contradicciones con los propósitos de la equidad. Los intereses del sector inmobiliario conjuntamente con las, a veces, muy tibias definiciones de los gobiernos hacen que los resultados de las políticas de prevención de la informalidad sean muy

exiguas, o posean, incluso, impactos negativos para la población objeto de las mismas (Clichevsky, 2006b).

Lo que muestran los instrumentos es que sólo se han elaborado y parcialmente implementado en escasos países de la región, y que han sido muy limitados para prevenir la informalidad. Por lo tanto, además de la necesidad de elaborar otros instrumentos, parece importante realizar algunas recomendaciones:

- Las políticas sobre el suelo urbano representan un pacto entre distintos sectores sociales y dependiendo del peso relativo de los mismos, los instrumentos que se implementen pueden ser más o menos beneficiosos para la prevención de la informalidad. Ello tiene relación directa con las posibilidades de participación de la población más pobre en las decisiones sobre política urbana. La misma debe consolidarse en un proceso permanente, desde la formulación, la implementación y el seguimiento.
- Dado que, históricamente, las acciones sobre el suelo urbano están vinculadas al clientelismo, es imprescindible un cambio de actitud por parte de la población de bajos ingresos frente al mismo. Ello significa realizar un trabajo muy grande de concientización de la población pobre respecto a su protagonismo en la toma de decisiones.
- Integración de las políticas urbanas ambientales con las específicas de gestión de suelo significa modificar la cultura de hacer la gestión, lo cual no es simple; existen muchos enclaves burocráticos que son difíciles de modificar, así como limitación de los recursos humanos existentes –tanto funcionarios, como profesionales y técnicos– en los gobiernos locales. Es necesario realizar capacitación, entrenamiento y aprender de otras realidades.

Fuentes consultadas

Abramo, P. (org.), (2003) A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas, Livraria Sete letras-faperj, Río de Janeiro.

Alfonsin, B. de M. (2001), "Saindo do Gueto: A regularização fundiária assumida como parte da política urbana", en Enseñando mercados y políticas de tierra, Lincoln Institute of Land Policy, 26-30 de noviembre, Cambridge.

Azuela, A. (2001), "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la Reforma", Banco Mundial, contribución al estudio Mexico Low Income Housing: Issues and Options, presentado en 2002 a "Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano. Aciertos, Desaciertos y Retos", México.

Calderón, J. (2007), "¿Después de la formalización, qué? Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en Perú", IV Simposio Urbano, Banco Mundial, mayo, Washington.

___(2001), "Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú", en Smolka, M y F. Furtado (editores), *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 173-200.

___(1999), "Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina", Lincoln Institute Research Report, Cambridge.

CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL (LC/G.2326-P/E), diciembre, Santiago de Chile.

Clichevsky, N. (2007), "Apoyo a la elaboración de políticas urbanas en áreas informales", Informe de consultoría, San José de Costa Rica.

___(2006a), Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, CEPAL/Naciones Unidas, Serie Manuales núm. 50, Santiago de Chile.

___(2006b), *Previniendo la informalidad urbana en América latina y el Caribe*, CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo núm. 124, mayo, Santiago de Chile.

___(2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 75 (LC/L.2025-P), Santiago de Chile.

___(2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

___(2001), "Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

___(1998), Mercado de tierras en Quito. Estudios de fortalecimiento institucional en el área de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha, BID/Pnud/Hábitat /Mdmq/EmaapQ/UepldpProyecto Ecu/97/028, Informe de consultoría.

___(1991), *Tierra fiscal y regularización urbana*, IDRC-IIED-AL-CONICET, Informe de investigación, Buenos Aires.

___(1975), El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973), Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT, Buenos Aires.

Clichevsky, N., *et al.* (1990), Construcción y administración de la ciudad latinoamericana, gel-iied-al, Buenos Aires.

Cofopri (2004), *Garantía de un Perú formal*, folleto, Lima.

Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2004), "Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie en Lotes de la Nación", Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Santa Fe de Bogotá.

Cravino, M.C. (2006), Mercado inmobiliario informal, regularización dominial-urbana y propiedad en el espacio barrial de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Una mirada socioantropológica, tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Da Paz, R. (2004), "Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo. Caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento", Convênio cepal-Prefeitura do Município de São Paulo, Informe final, San Pablo.

De Soto, H. (2003), *El misterio del capital*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

___(1987), *El otro sendero*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

desco (2001), Estudio de Cultura Registral, Informe Consultaría Cofopri, Lima.

Fausto Brito, A. (2000), *Las tierras vacantes en Guadalajara: ¿vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?*, Centro de Estudios Metropolitanos, cuaad, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, mimeo.

Fernandes, E. (2002), "La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto", en *Land Lines*, January, vol. 14, núm. 1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Galiani, S. y E. Schargrodsky (2004), "Effects of Land Titling", October 1, Very Preliminary Version.

ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) (2002), Estudo de *Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*, Volume 1, Volume 2.1, Volume 2.2, Río de Janeiro.

Kaztman, Rubén (2003), "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", presentado a la Reunión Grupo de expertos sobre Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, cepal, 27 y 28 de enero, Santiago de Chile.

Lungo, M. (comp.) (2004), Grandes proyectos urbanos, uca Editores-Lincoln Institute of Land Policy, San Salvador.

Lungo, M. y R. Rolnik (1998), *Gestión estratégica de la tierra urbana*, prisma, San Salvador.

MacDonald, J. (2004), Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América latina y El Caribe. Tomo I: Características del hábitat precario urbano, Informe cepal, s.l.

Maldonado, M. M. (2004), "Operación urbanística Nuevo Usme: Provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías", Documento de trabajo, Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, cider, Universidad de los Andes, Fedevivienda, diciembre, Santa Fe de Bogotá.

Maricato, E. (1996), Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violencia, hucitec, Sao Paulo.

Mello Bueno L. Machado de (1999), *Urban Policies for Favelas*, inédito.

Olinto Camacho, O. y A. Tarhan (2001), "Alcances y deficiencias distributivas del Estado venezolano en la captación de plusvalías", en M. Smolka, y F. Furtado (editores), *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 201-226.

Olivera, G. (2001), "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992", en eure, núm. 81, vol. 27, Santiago de Chile.

Paranhos, Alberto (2002), "La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?", Presentación en panel en Curso de Desarrollo Profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge.

Payne, G. (2005), "Getting Ahaead of the Game: A Twin-track Approach to Improving existing Slums and Reducing the Need for Future Slums", en *Environment & Urbanization*, núm. 1, vol.17, Londres.

PDPU (2002), *Dinámica de los asentamientos humanos*, Consultaría Cofopri, Lima.

Perló Cohen, M. (2000), "La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México", en A. Iracheta Cenecorta y M. Smolka (coords.), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, Toluca, pp.132-158.

Riofrío, G. (2001), "Evaluando políticas de formalización: Formalidad sostenible para el Perú", Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Cambridge.

Rouillon, C. (2004), El impacto de la formalización en la propiedad urbana en la economía peruana, s.l., mimeo.

Sandroni, P. (2004), "Financiamiento de grandes proyectos urbanos", en M. Lungo (comp.), *Grandes proyectos urbanos*, UCA Editores-Lincoln Institute of Land Policy, San Salvador, pp. 147-182.

___(2001), "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo", en M. Smolka y F. Furtado (editores), *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 37-70.

Schteingart, M. (1993), "México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual)", en *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*, HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 81-123.

Smolka, M. y F. Furtado (editores) (2001), *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Varley, A. (2001), "De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana", Lincoln Institute of Land Policy, Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Cambridge.

Vejarano, M.C. (2004), "Informe componente suelo", Informe final de Consultoría CEPAL, Santa Fe de Bogotá.

www.sedesol.gob.mx

Notas

1. Investigadora; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nora.clichevsky@gmail.com
2. En este trabajo usadas como sinónimos.
3. Entre los problemas de la definición de informalidad está el hecho que se está frente a una categoría residual. Se define lo informal no por lo que es, sino por lo que no es. Esta óptica es la que explica los numerosos problemas prácticos que se encuentran en los procesos de formalización (Riofrío, 2001).
4. Para distinguirlo del mercado informal "secundario", al interior de las ocupaciones directas (véase Clichevsky, 2003; Cravino, 2006).

5. En las ocupaciones directas, se diferencian los asentamientos –o tomas– de las "villas", callampas y favelas, porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico de ongs; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50,000 habitantes; sus densidades son muy altas.
6. Podrían llegar a ser legales si cumplieran los requisitos, en un plazo más o menos largo de tiempo.
7. Estas ocupaciones, a su vez, han producido aumento de los problemas ambientales urbanos: mayor contaminación de los cursos de agua y de las napas freáticas, dado que las nuevas localizaciones residenciales carecen de servicios sanitarios, y hasta de servicios individuales adecuados (cámara séptica, etc.), ni poseen recolección de residuos.
8. En algunos se toma la propiedad de la vivienda, o la precariedad de ciertos componentes de la misma, como piso de tierra, falta de servicios de agua y desagüe cloacal en la vivienda, y se le atribuye a estas viviendas las características de un tipo de informalidad.
9. De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los propios propietarios o promotores.
10. La población involucrada no se refiere siempre a universos comparables, ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular (inquilinato central y asentamiento irregulares) y para otras, los asentamientos de un solo tipo (como las favelas o las villas).
11. Es de notar que en esta ciudad, 60% de la tierra ofertada entre 1966 y 1976 era clandestina, es decir, que además de la población en favela, la informalidad por compra en el mercado ilegal era muy importante.
12. Aunque algunos trabajos muestran que no toda la población que vive en la informalidad es pobre, y no todos los pobres viven en la informalidad (MacDonald, 2004).
13. Así, el total de pobres alcanzaba los 209 millones de personas, de los cuales 81 millones eran indigentes.
14. Brasil, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela constituyen otro grupo relativamente homogéneo, en el que la pobreza se encuentra en torno a 35% y la indigencia varía entre 10% y 16%.
15. En 14 de 19 países de la región el desempleo se deterioró respecto a los años noventa, y en seis países (Argentina, Colombia, Panamá, República Bolivariana

de Venezuela, República Dominicana y Uruguay) las tasas de desempleo urbano para el periodo 2000-2005 superaron 14%.

16. Los valores más bajos en Bolivia (9.5%) y República Dominicana (10.4%), seguidos por Brasil (11.9%), Guatemala (11.3%) y Honduras (11.3%). A su vez, Uruguay (área urbana) presenta la mayor participación de este grupo (21.6%), que excede considerablemente la del país que le sigue, Argentina (16.5%).
17. Que poseen una determinada formación y abordaje conceptual.
18. Pues poseían normativas con mayores exigencias de infraestructura y por lo tanto la tierra urbana tenía costos de producción mucho más altos que en aquéllos donde significaba sólo aprobar un plano de subdivisión.
19. Los mercados legal e ilegal (o formal e informal) de tierras en Latinoamérica no son independientes sino complementarios, y hasta actúan de manera yuxtapuesta o con límites escasamente definidos. Los agentes pueden actuar en uno solo o en ambos, dependiendo del país y del momento histórico.
20. Parcialmente financiados por el BIRF.
21. El otro objetivo es el de la buena gobernabilidad.
22. Que han estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial).
23. También los programas poseen otra serie de supuestos, unos más explícitos que otros; algunos hasta opuestos, dependiendo del contexto en el cual los mismos son formulados e implementados (Clichevsky, 2006a).
24. Año de aprobación de la Ley No. 13517, que trataba de regularización de los asentamientos informales.
25. Lo que significa que tenían con antecedencia un marco legal que les permitiera operar.
26. En Brasil, las Áreas o Zonas de Especial Interesse Social (AEIS o ZEIS) han sido el instrumento adoptado para amparar legalmente la flexibilización de los parámetros urbanísticos, inclusive es un instrumento incorporado al Estatuto da Cidade como política nacional; en estas áreas se permiten normas diferentes, "cristalizando" de alguna manera la ciudad de los pobres respecto al resto urbano.
27. También existe una política implícita de discriminación aplicada a la legalización: en la mayoría de los países no se legaliza la tierra a extranjeros, lo que trae aparejados una serie de problemas en áreas fronterizas, por ejemplo, en el norte de Argentina, muy habitada por bolivianos y paraguayos.

28. En los otros países analizados las soluciones han sido mucho menores, aunque en los que se implementan programas en diferentes niveles del Estado no existen datos consolidados de las soluciones dadas por el conjunto de los mismos.
29. Mediante Decreto Legislativo No. 803.
30. Para este tema, véase también Calderón (2007).
31. Así, en países que poseen regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar políticas de regularización pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina los gobiernos provinciales o estaduales y los municipios muestran, desde la década de los ochenta del siglo pasado, un mayor nivel de injerencia.
32. Y también los sectores de altos ingresos evaden, en parte, los impuestos, además que las bases impositivas, en muchos casos, son totalmente inequitativas, como en la ciudad de Buenos Aires.
33. Desde un punto de vista conceptual, es el equivalente a la donación del sistema vial y área para equipamientos urbanos en el caso de las urbanizaciones (Lungo y Rolnik, 1998).
34. Ya que las redes (electricidad, telefonía, TV por cable, Web, etc.) utilizan la superficie de las calles públicas o, cuando ellas son enterradas, su subsuelo, para implantarse y poder vender sus servicios.
35. El propietario privado participa con un área grande no urbanizada y el sector público invierte en dotaciones de infraestructura, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original, cuyo valor corresponde al valor inicial del área total sin urbanizar. El área restante ya urbanizada la retiene el Estado para realizar programas de vivienda o equipamiento público.
36. Ley No. 388/97, en su Capítulo X.
37. Los vacíos menores son producto de varios factores, entre los que se encuentran la población que compró un lote pero no pudo ocuparlo por cuestiones económicas o por ser pequeños inversionistas; las empresas inmobiliarias menores, que especulan aunque en escala pequeña (Clichevsky, 2002).
38. Decreto-Ley No. 8912/77, artículos 84 a 92.
39. Se construyeron 1,915 viviendas de interés social (VIS) (unidades básicas con desarrollo progresivo) en seis proyectos para vivienda con precio inferior a 50 salarios mínimos legales vigentes (SMLV), con una inversión de 1,612 millones de dólares representados en lotes y 4,921 millones de dólares como subsidio complementario en dinero. Con estos proyectos se beneficiaron hogares con ingresos mensuales menores a 2 SMLV y, en especial, hogares que hicieran parte de proyectos de reubicación y desplazados.

40. Aunque no se ha corroborado que una mayor oferta de tierra baje los precios de la misma, es una de las hipótesis que se haya detrás de muchos de los proyectos de Banco de tierras.
41. Aunque es de mencionar que la participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.
42. Los intentos anteriores orientados en dicho sentido no contaron con las ventajas del marco legal actual ni, sobre todo, estaban controlados por una institución del sector urbano (Secretaría de Desarrollo Social actualmente), sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió solamente en un paso inicial y necesario, que ha tenido que ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que originalmente no fueron considerados.
43. El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la Ley, no constituye, para fines tributarios, rentas gravables o ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria. Ello tiene por objetivo que el propietario decida vender el inmueble sin llegar a la instancia de la expropiación.
44. Según el artículo 77 de la mencionada Ley.
45. En un contexto internacional en donde el aumento de la población viviendo en la informalidad aumentará en las próximas décadas (Payne, 2005).
46. Aunque también en muchos casos los impuestos inmobiliarios son muy bajos o los inmuebles están exentos, sólo los costos de tasas por servicios podrían ser impagables por parte de la población legalizada (sobre este tema se impone la realización de investigaciones, pues son inexistentes).
47. La pobreza en la ciudad se muestra de diversas maneras constituyendo procesos complejos, en especial con el aumento de la misma, por un lado, y los procesos de regularización por otro: hay población pobre que tiene su hábitat legal y población que aún no es tan pobre, que se está empobreciendo y que ha tenido que optar por vivir en la informalidad, pues ya no puede pagar un alquiler en el mercado formal, y mucho menos ser propietario (Mac Donald, 2004).

Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México (o, visto de otra manera) "¿Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento? ¡Ya hay que hacer la regularización de nuevo!"

Peter M. Ward[1]

Introducción

En esta ponencia quiero discutir una nueva forma de irregularidad que se está gestando hoy en día en muchas ciudades de Latinoamérica.[2] Se trata de un fenómeno que está ocurriendo en las colonias populares que fueron formadas en los años sesenta y setenta y que se consolidaron a través de procesos de autoconstrucción y ayuda mutua, y por la intervención de las autoridades para lograr la regularización tanto del título como de la infraestructura. En la actualidad, más de 30 años después, tras el fallecimiento o traslado de muchos de estos propietarios, otros miembros de la familia han tomado posesión de los predios. Debido a que pocos mexicanos de este nivel socioeconómico hacen un testamento, los nuevos "dueños" (o herederos) no tienen la propiedad bajo su titularidad. Por ello, pueden surgir problemas al comercializar el lote en el caso de querer venderlo, y/o (a manera de hipótesis) puede darse una vulnerabilidad de otros miembros de la familia de ser expulsados por un hijo mayor o cónyuge dominante. Hoy en día, tanto en la literatura académica como en la política pública hacen hincapié en la necesidad de tener un registro público de la propiedad actualizado para que el mercado del suelo urbano funcione en forma efectiva y eficiente (De Soto, 2000; véase también Gilbert, 2002; Ward, *et al.*, 2004).

El análisis de este fenómeno es parte de una investigación comparativa en varias ciudades de Latinoamérica. El propósito del estudio es identificar

las políticas públicas necesarias para promover la renovación de los barrios donde habitan en su mayoría familias de segunda y hasta tercera generación. Como tal, el objetivo del presente documento se concentra en mostrar algunos hallazgos preliminares sobre esta nueva irregularidad en cinco asentamientos de la ciudad de México, y otros tres barrios en la ciudad de Bogotá, los cuales fueron estudiados en los años 70 por el autor de este documento y su colega Alan Gilbert. Los resultados se basan en encuestas realizadas durante julio y agosto de 2007 a una muestra de los habitantes de lotes encuestados hace 30 años, en los que vivía el propietario original (no los arrendatarios).[3]

Lo anterior nos lleva a considerar nuevas perspectivas y teorías sobre aspectos como el suelo urbano, la vivienda, la movilidad social, la autoconstrucción y el comportamiento del mercado. También abre un nuevo enfoque sobre los ex suburbios (antes la periferia) que ahora forman parte del anillo intermedio de las metrópolis. En los Estados Unidos estas áreas se llaman *innerburbs*, término que hace referencia a los ex suburbios que se ubican como un anillo más allá del centro urbano.

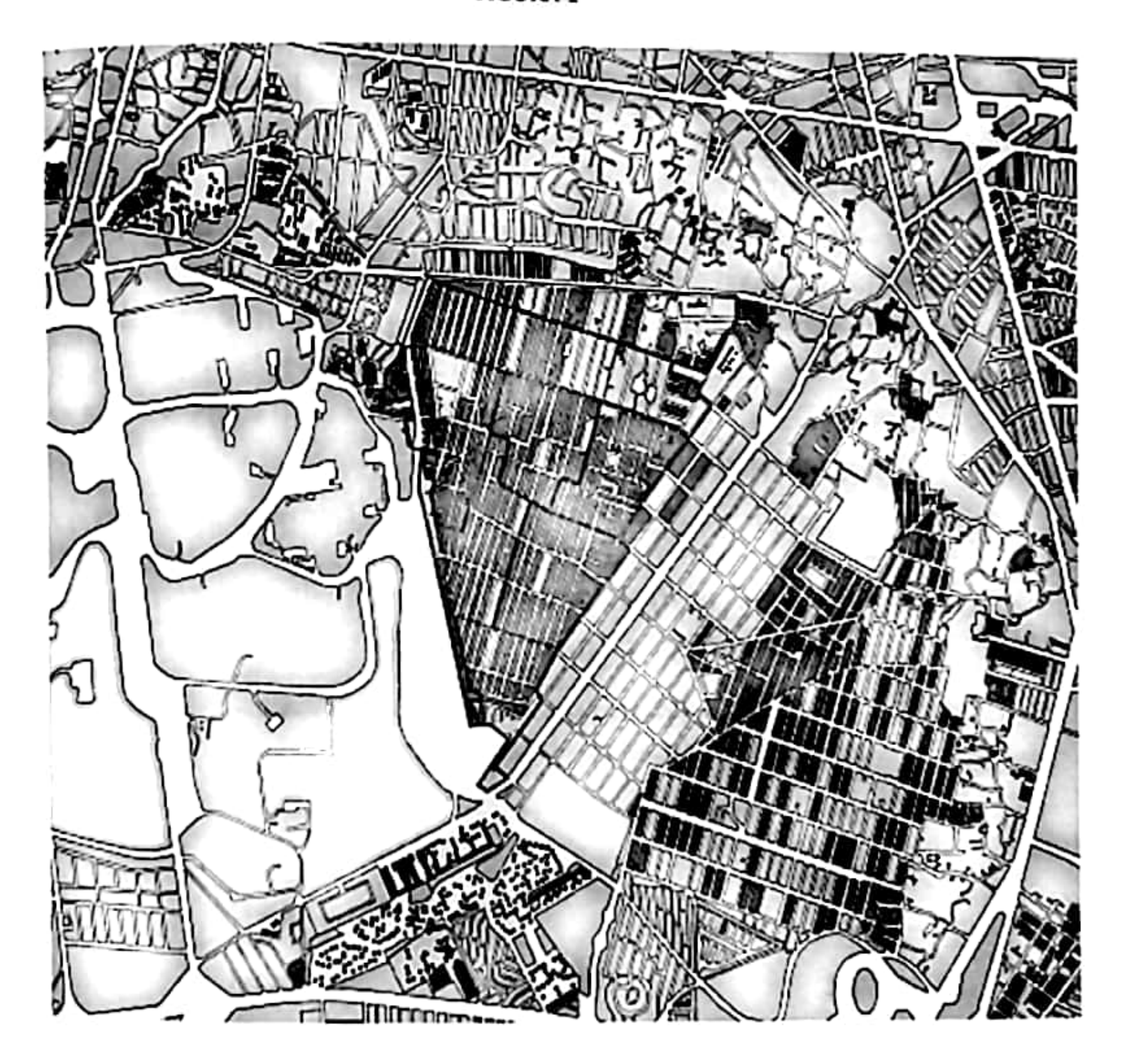
Al contrario de lo que ocurre frecuentemente en los Estados Unidos, en donde existe una alta movilidad de la población vinculada a la búsqueda de una vivienda adecuada durante el transcurso del ciclo familiar (soltero-conjugues-cónyuges con hijos-reducción de familia [*downsizing*] -etc.), una de nuestras expectativas era la de encontrar en Latinoamérica muy poca movilidad de la población en los últimos 30 años. Y aun cuando era muy posible que al aplicar la encuesta no encontraríamos a los colonos originales, sí esperábamos encontrar a sus hijos y familiares; esperábamos confirmar la hipótesis de que "una casa es para siempre" (Gilbert, 1999).

1. Proyecto comparativo: hacia una nueva generación de políticas habitacionales en colonias populares ya consolidadas

En los 70, los seis asentamientos que fueron analizados en la Ciudad de México y los cinco barrios en Bogotá estaban en el proceso de consolidación física, por lo que contaban con pocos servicios públicos y carecían de títulos de propiedad (Gilbert y Ward, 1985). Como etapa inicial del proyecto se aplicó una encuesta en donde los registros originales mostraban que en la vivienda residían los propietarios. Dicha información fue extraí-

da de la base de datos original, que incluía variables como nombre y dirección, provincia, tamaño de la familia, densidad y estructura familiar. Esto nos proporcionó una nueva muestra de 272 hogares en la Ciudad de México y 147 en Bogotá para hacer el seguimiento, aplicando la nueva encuesta. Utilizando sistemas de GIS y datos del censo se complementó la información con un perfil actual de los asentamientos –como el caso de Santo Domingo en la *figura 1*.

FIGURA 1



Como actividad previa al trabajo de campo, en cada ciudad se hicieron recorridos para indagar si las calles y la numeración de las casas no habían sido modificadas. Se encontró que la mayoría de las direcciones había cambiado, por lo que se tuvo que encontrar la dirección nueva de la vivienda que correspondiera con la visitada 30 años atrás. Cada equipo hizo un

recorrido de la colonia o barrio –calle por calle– para tratar de identificar las casas y lotes que correspondían a la lista original de los 70, adjudicando un criterio de 1 a 4, según el nivel de certeza de que el lote original había sido identificado.[4] Este trabajo preliminar y los problemas encontrados dieron como resultado la decisión de no incluir tres de los asentamientos (en las dos ciudades) y eliminar algunas direcciones que fue imposible encontrar.

Finalmente, se aplicó la encuesta que iba dirigida al propietario o a un miembro adulto de la familia. Cada encuesta requirió entre 5 y 10 minutos para ser realizada, y se hicieron hasta tres intentos para encuestar a alguien en cada vivienda. La entrevista no se realizó en los casos en los que se había producido un cambio en el uso del terreno (comercial o de inquilinato/vecindad). Los datos de cómo se formó la muestra y si hubo un cambio del uso de suelo se presentan en las *Tablas 1* y *2*. Se recopiló información actual como la estructura familiar, el título de propiedad, los procesos de movilidad, el avalúo de la vivienda (por los dueños mismos), el número de personas y las relaciones entre ellas. Como paso posterior, se consultaron fuentes de datos sobre el valor catastral de cada predio. Esta etapa aún no se ha logrado en el D.F. debido a que la oficina de Catastro hasta la fecha se ha negado a proporcionar dicha información.

TABLA 1

FAMILIAS ENTREVISTADAS EN LOS 70 QUE TODAVÍA VIVEN EN EL MISMO LOTE/VIVIENDA EN 2007, CIUDAD DE MÉXICO

Con alto nivel de certeza que se encontró el lote		
	No.	**%**
Sí-confirmado.	125	**82.80%**
No-no, es otra familia.	26	17.20%
Total	**151**	**100.00%**

Fuente: Encuesta del autor, julio y agosto, 2007.

TABLA 2

NÚMERO DE LOTES QUE REGISTRAN UN CAMBIO EN EL USO DEL SUELO ENTRE 1970 Y 2007, CIUDAD DE MÉXICO Y BOGOTÁ

Uso de suelo	**Ciudad de México**		**Bogotá**	
	Encuestas No.	Columna %	Encuestas No.	Columna %
No cambió: sigue siendo residencial.	160	**89.4%**	78	**76.5%**
Cambio de dueño-a inquilino.	13	7.3%	20	**19.6%**
Lote vacío.	3	1.7%	2	2.0%
Uso público.	2	1.1%	0	0.0%
Industrial.	0	0.0%	1	1.0%
Transporte-depósito.	0	0.0%	1	1.0%
Otro.	1	0.6%	0	0.0%
Total	**179**	**100.0%**	**102**	**100.0%**

Fuente: Encuesta del autor, julio y agosto, 2007.

2. RESULTADOS PRELIMINARES

2.1. Nivel de movilidad

En las *tablas 1* y *2* se presentan los datos sobre el nivel de movilidad. Incluyen los casos en los que se tuvo alta certeza de que efectivamente habían sido encontrados y encuestados los lotes entrevistados en 1979 en Bogotá y en 1974 en la Ciudad de México.

Resultados a destacar:

- Un alto porcentaje de las familias originales de los 70 vive en el mismo lugar (82% en México y 81% en Bogotá).
- Bajo cambio en el uso del suelo –residencia y propietarios–, 89% en Ciudad de México y 76% en Bogotá –con mayor nivel de cambio a vivienda en renta (20%).

Primer hallazgo: efectivamente, parece que el grado de cambio del uso de suelo es muy bajo. De igual manera, en los últimos 30 años el grado de movilidad de las familias ha sido bastante bajo. Estos hallazgos parecen confirmar la teoría de que "una casa es para siempre", y que éste es el principal patrimonio que los padres heredan a sus hijos.

2.2. Población, densidad y forma de organización familiar en el lote

Al comparar los datos actuales con los de los años 70 se observa que el promedio de familias viviendo en el mismo lote se ha incrementado sustancialmente en las dos ciudades (tabla 3). A su vez, esto implica que el número promedio de personas por lote (y la mediana) también ha aumentado de manera considerable. Sin embargo, el tamaño de los hogares actuales es más pequeño, porque los hijos de las familias nucleares originales se han trasladado a otros lugares y/o conformado sus propios hogares en el mismo lote con sus propios hijos (tabla 4). Esto incrementa aún más la densidad por lote y, en algunos casos, el hacinamiento. Los (relativamente pocos) nuevos dueños que han llegado después de los 70 muestran en su mayoría un menor nivel de hacinamiento y subdivisión del espacio.

Este fenómeno de reorganización interna de los hogares, y creación de familias compuestas (en inglés *compound arrangements*, véase a Lomnitz, 1976) de hijos mayores con hermanos y/u otros miembros de la familia se ve claramente en la *tabla 4*. A diferencia de la familia única –nuclear o extendida– predominante de los 70, en la actualidad, los lotes y viviendas son compartidos por varias familias. En México esto casi siempre se hace a través de la subdivisión del espacio entre hermanos adultos con sus padres (si aún están vivos), mientras que en Bogotá existe la modalidad de subarrendamiento a particulares que puede darse también con una combinación de arrendamiento a familiares; en casi 50% de los casos de arrendamiento en Bogotá no existe relación de parentesco con el propietario (tabla 5).

Se destaca, entonces, un creciente nivel de densidad de la población con tendencia a dividir el espacio habitacional en distintas unidades, manifestado en México por la modalidad de que los padres ofrecen a sus hijos un lugar en donde seguir viviendo con sus propias familias. Una primera ob-

TABLA 3

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN, COLONIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1970 Y 2007

Colonia	Isidro Fabela		Santo Domingo		El Sol		Salitrero/ Liberales		Chalma Guadalupe		Total	
	1979	2007	1974	2007	1979	2007	1979	2007	1979	2007	1979	2007
Tamaño del hogar												
Promedio tamaño hogares	6.58	3.79	3	4.25	6.61	3.87	6.57	3.35	6.1	3.24	6.37	3.65
Mediana tamaño hogares	6	4	5	4.50	6.5	3.5	6	3	6	3.0	6	3.0
Hogares en el lote												
No. promedio de hogares que comparten el lote	2.29	2.96	1.24	1.75	1.39	2.5	1.26	2.91	1.76	2.71	1.6	2.7
Personas por lote												
No. promedio por lote		10.86		6.91		9.94		9.5		9.86		9.7
Mediana No. promedio por lote		9.0		5.5		8.00		7.5		7.0		7.0

Fuente: Encuesta del autor, julio y agosto, 2007.

Tabla 4

Composición de los hogares en la década de 1970, Ciudad de México

Con alto nivel de certeza que se encontró el lote ¿Quién vivía en el lote en 1979?	No.	%
Yo y/o mi esposa.	5	4.50%
Mis padres y/o abuelos.	5	4.50%
Yo y/o mi esposa y mis padres.	3	2.70%
Yo y/o mi esposa y mis hermanos.	3	2.70%
Yo y/o mi esposa y mis hijos.	59	**53.60%**
Mis padres y/o abuelos y mis hermanos.	22	**20.00%**
Padres e hijos.	7	6.40%
Otras combinaciones.	4	4.6
Total	**110**	**100.00%**

Fuente: Banco de datos, Gilbert y Ward (1985).

servación indica que esto se da con los hijos varones más que con las hijas, con excepción de los casos de hijas solteras o separadas, que deben vivir con sus padres y/o hermanos (tabla 5). En Bogotá, la forma de compartir los lotes es más mezclada, con relaciones de parentesco y de inquilinato.

2.3. Títulos de propiedad y la nueva irregularidad

En el momento en el que se formó la colonia o el barrio, la tenencia de la tierra era irregular, con propiedad *de facto* y no *de jure*. A lo largo de los años, en los dos países se promulgaron programas de titulación para regularizar la tenencia de la tierra, tanto que en las dos ciudades la mayoría de las viviendas (97%) cuenta actualmente con la debida escrituración de títu-

TABLA 5
COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES, CIUDAD DE MÉXICO Y BOGOTÁ, 2007

	Ciudad de México		Bogotá	
	No.	**%**	**No.**	**%**
Padres o suegros.	4	4.0%	3	4.5%
Hermanos o cuñados.	15	15.2%	8	12.1%
Una mezcla de padres y hermanos (hijos de los padres).	60	**60.6%**	15	**22.7%**
Primos.	0	0.0%	2	3.0%
Inquilinos.	3	3.0%	17	**25.8%**
Padres y parientes.	6	6.1%	0	0.0%
Padres y otros parientes.	9	9.1%	3	4.5%
Padres y parientes que alquilan.	0	0.0%	1	1.5%
Parientes que comparten lote y también son dueños de una parte.	1	1.0%	0	0.0%
Mezcla de parientes e inquilinos.	0	0.0%	15	**22.7%**
Parientes que alquilan e inquilinos.	0	0.0%	1	1.5%
Parientes que alquilan y otros.	1	1.0%	0	0.0%
Padres, parientes dueños de parte del lote e inquilinos.	0	0.0%	1	1.5%
Total	**99**	**100.0%**	**66**	**100.0%**

Fuente: Encuesta por el autor, julio y agosto, 2007.

los de propiedad. Sin embargo, como ya se mencionó, es común que se comparta el lote con familias cercanas (hijos por lo general), lo que genera en estas otras familias expectativas de heredar la propiedad o parte de ella. Aunque existe tal expectativa, tanto de los hijos como de los padres, los acuerdos o cambios de titularidad antes del fallecimiento del propietario son infrecuentes. En México sólo siete propietarios (6%) habían acordado una nueva titulación entre los hermanos (ex hijos), mientras que en 90% del restante, el título no estaba compartido con nadie. En los hogares encuestados fue bastante común encontrar solamente a uno de los padres vivo; por lo general, la madre había quedado sola después de la partida o falleci-

Tabla 6

Cambió el nombre del título de propiedad desde la escrituración original, Ciudad de México, 2007

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Casos válidos e incluidos	Sí hubo cambio.	12	4.7%	10.8%	10.8%
	No ha cambiado.	93	36.8%	**83.8%**	94.6%
	Está en proceso de cambio.	3	1.2%	2.7%	97.3%
	No sabe cómo hacer cambio.	3	1.2%	2.7%	100%
	Subtotal	111	43.9%	100%	
Casos excluidos	(por falta de información).	142	56.1%		
Total		**253**	**100%**		

Fuente: Encuesta por el autor, julio y agosto, 2007.

miento del esposo. Frente a la pregunta sobre a nombre de quién estaba el título de propiedad, se encontró que el 60% estaba a nombre del hombre, mientras que 31% de los títulos estaban en manos de la mujer o como una propiedad compartida entre los dos cónyuges (tabla 6). Esto significa que en

menos de una tercera parte de los casos era probable que la mamá tuviera la propiedad bajo su propio nombre.

Los siguientes hallazgos permiten estimar el grado de irregularidad de los hogares en estas colonias consolidadas en México: 1) existe un alto nivel (82%) de familias que siguen viviendo en los mismos lotes desde hace 30 años; 2) un alto nivel (97%) de hogares tiene título legal de propiedad, que en más del 60% de los casos se encuentra a nombre del padre de familia; 3) la mayoría de los lotes son compartidos con otros miembros de la familia, que a su vez han creado sus propios núcleos familiares; 4) con estas nuevas relaciones se empiezan a generar expectativas de heredar la propiedad, sin embargo, existe poca evidencia de cambio de título a nombre de los nuevos dueños (actuales o posibles).

2.4. Valores de los inmuebles

Finalmente, es necesario reconocer que con el tiempo, estos inmuebles se han ido valorizando gracias al propio esfuerzo de autoconstrucción de la familia, y por el valor agregado del desarrollo urbano y el suministro de infraestructura. Según las estimaciones que algunos propietarios hicieron del valor de sus casas en 2007 (o el precio que reportaron de la venta de inmuebles colindantes a los suyos durante los últimos 12 meses), en la Ciudad de México el promedio ("cortado"–*Trimmed Mean*) fue de US $102,000.00 o más de un millón de pesos mexicanos (la mediana fue de US $91,000.00). Aunque pueden parecer bastante elevadas, al comparar dichas estimaciones con los valores catastrales (reportados por algunos de los encuestados en México), se encuentra que efectivamente estos montos son cercanos (más o menos dos terceras partes) a los valores del mercado actual. Comparados con los valores catastrales de Bogotá, estos valores son dos o tres veces más elevados en la Ciudad de México. Para corroborar tal conclusión en el caso de esta última ciudad, se considera necesario recopilar más información sobre los valores de los inmuebles en otras ciudades de México y también de los valores catastrales (como se mencionó antes, no fue posible recolectar esta información en el D.F.). A pesar de lo anterior, es evidente que: 1) los inmuebles en estas colonias populares se han valorizado bastante y 2) que su mismo valor impide la venta del inmueble, dado que poca gente en estos sectores tiene la capacidad de comprar una propiedad y

efectuar el traspaso de titularidad. Si se encuentra un comprador o si llega el momento en el que el mercado abre su acceso a esta población (por políticas financieras, por ejemplo), el hecho de tener el título de propiedad actualizado será indispensable para hacer la venta del inmueble.

2.5. Testamentos y traslado del dominio formal

En México y en otras partes de América Latina, entre las poblaciones de bajos recursos son poco comunes los testamentos que dividen los bienes entre los herederos. En el caso de no tener un testamento cuando una persona fallece, la división de la propiedad se hace según el Código Civil, que por lo general dispone una división entre el cónyuge y los hijos (sin embargo cada nación y estado tiene variaciones en la norma).[5] Dado que la expectativa de vida de la mujer es generalmente más alta que la del hombre, y que se calcula que 33% de hombres propietarios de la muestra de los años 70 cuenta con más de 72 años de edad (82% más de 60), podemos suponer que muchos de aquellos hombres han fallecido o abandonado a sus cónyuges. Esto nos lleva a una cifra de entre 30% (conservadora) y 60% (estimación alta) de los lotes y viviendas en los que ya no vive la persona cuyo nombre aparece en el título de propiedad. A esto se refiere el fenómeno de la nueva "irregularidad" que estamos aquí planteando.

Y bien, ¿qué tan importante es este fenómeno? El hecho de que exista una mayoría (o por lo menos una minoría sustantiva) de familiares sin tener sus escrituras en orden, hace evidente la importancia del fenómeno, que tiende a adquirir mayor relevancia en el futuro. Sin embargo, en términos reales esta nueva irregularidad representa un asunto problemático sólo en dos casos. El primero es cuando ocurren conflictos entre familiares sobre la propiedad y la herencia, y uso de ella, y el segundo es cuando la familia, o un miembro de la familia, quiere vender el inmueble (o parte del mismo). No tener la propiedad y título a nombre de la persona que está intentando vender es un obstáculo importante. En tal caso, sería necesario transferir el título antes de efectuar la venta, o reducir el precio de la propiedad, para poder cubrir el tiempo y los costos que el nuevo propietario asumirá con el fin de lograr la titularidad.

3. Hacia nuevas políticas de regularización

Para concluir, y en forma puntualizada, quisiera identificar algunos lineamientos de política pública que se desprenden de este análisis.

3.1. Políticas para propiciar cambios de título de propiedad

- Facilitar el registro de cambios de titularidad –que sean rápidos, sencillos y de bajo (o nulo) costo.
- Propiciar la sucesión –derechos y protección de los interesados (*stakeholders*) sin dar necesariamente pleno título a cada uno de ellos.
- Promover el uso del testamento para dejar claro aspectos como quiénes son los que heredan y en qué proporción. Estos trámites también deberían ser rápidos, sencillos y de bajo (o nulo) costo.

Se puede encontrar mayor información en las siguientes páginas Web:

- www.testamentos.gob.mx
- www.notariadomexicano.org.mx

3.2. Políticas de nuevos regímenes de propiedad

- Como condominio familiar (cuando se reconocen en un título los intereses como copropietarios de varios miembros de una familia y sus herederos; puede ser un cuarto o parte del predio, o interés activo en rentar un cuarto a otra persona, etc.)
- Patrimonio familiar con derechos de uso (como en el ex modelo de los ejidos).
- De *leasehold*, quizás a través de programas como "rentar para comprar".

4. Comentarios y otros puntos de la sesión de preguntas y respuestas

Sr. Víctor Ramírez: *Hay que reconocer que la irregularidad de los 70 es muy distinta de lo que usted está presentando ahora. En ese tiempo estaba vinculada*

con el suministro de infraestructura, etcétera. También el gobierno del D.F. está desarrollando actualmente programas de condominio familiar.
PMW: *Efectivamente son diferentes, ese es el propósito de la presentación. Pero también este tipo de "nueva" regularización está relacionado con los programas habitacionales de renovación de la vivienda. La infraestructura instalada en los 70 y 80 se encuentra en la actualidad muy deteriorada, y la organización espacial de las viviendas dentro de los lotes es anacrónica. Es decir, también se necesita contemplar una vinculación de la nueva regularización con las necesidades actuales de infraestructura, mantenimiento y restauración.*
Reconozco que en el DF se están realizando esa clase de programas, pero creo que es necesario ampliar esta experiencia y agregar otras políticas como las que mencioné en la conclusión.

Dr. Pedro Abramo: *Lo felicito por el trabajo, es muy interesante. Quiero hacer cuatro comentarios/preguntas (aquí la respuesta del autor es insertada después de cada pregunta/comentario).*
1. *Me imagino que seguir la pista de estas familias después de tanto tiempo y con todos los cambios de direcciones, nombres de calles, etcétera, fue una tarea muy difícil. Yo (Abramo) participé en el estudio de Janice Perlman, que usted mencionó al principio (Perlman 2003), y en nuestro caso hubo una "erosión" altísima de la muestra. ¿Pasó lo mismo en el caso de ustedes?*
PMW. *Sí, fue una tarea compleja que requirió de mucho tiempo y mucho cuidado. En esta charla no describí en detalle todas las etapas de nuestro trabajo, pero basta decir que efectivamente gastamos mucho tiempo en la fase de buscar y confirmar antes de intentar entrevistarnos con las familias.*
En cuanto a la erosión de la muestra no fue tan alta. Por lo menos no fue tan grande para haber distorsionado nuestro análisis. De la muestra que finalmente sacamos del archivo en Austin, no pudimos hacer la entrevista al 15%, del cual sólo 8% fue de entrevistas negadas, y los demás no estaban después de tres visitas, o no tuvimos éxito en encontrar la casa/lote. Sí tuvimos muchas dificultades en identificar los lotes en una colonia (Chalma Guadalupe) y quizás hubiéramos eliminado a esa colonia del trabajo, pero yo quise incluir un asentamiento con terrenos ejidales.
2. Abramo. *Usted destaca una falta de movilidad que es interesante. Pero esto no implica que no haya una rotación de personas y familiares. En realidad siempre hay mucha rotación. ¿No es cierto?*

PMW. *Su comentario es muy acertado. Sí existe mucho movimiento de hijos que salen (y algunos regresan), de miembros de la familia que van a otros partes a trabajar (incluyendo los Estados Unidos). Tendremos que contemplar tal rotación en las siguientes etapas de investigación ya programadas. Sin embargo, por ahora, queríamos averiguar el grado de movilidad y cambio de los propietarios originales.*

3. **Abramo.** *En cuanto al valor de los inmuebles que usted nos mostró, si son correctas sus cifras, puede ser que la Ciudad de México es un caso especial, fuera de lo común, comparado con otras grandes metrópolis latinoamericanas. Además, ¿cómo tomaron en cuenta el efecto de los* outliers *–los casos que distorsionan el promedio–? ¿No hubiera sido mejor tomar la mediana, y también controlar por el tipo de vivienda, tamaño y calidad de construcción, etcétera?*

PMW. *Los datos mostrados en las tablas fueron el* trimmed mean *(promedio cortado quitando 5% de las cifras más altas y más bajas). También en mi presentación les di la mediana tanto para México como para Bogotá.*

Ahora es muy posible que en México los valores estén mucho más elevados que en otras ciudades no sólo de este mismo país sino también de otros. Nuestra información muestra, por ejemplo, que en México el valor es entre dos hasta tres veces el de Bogotá. Pero no creo que nuestros datos estén equivocados –aun en el caso de México–. Nos hubiera gustado comparar el valor estimado con el catastral, pero en el D.F. todavía no nos han dado estas cifras. (¿Ayuda a alguien?). Sin embargo algunas de las boletas que nos enseñaron los colonos indicaban que los valores catastrales en Santo Domingo oscilaban entre 50 mil y 60 mil dólares. Es necesario verificar estas cifras con otras ciudades, como Guadalajara, además de compararlas con otros métodos de medición de valores prediales. En El Sol (Netza), el valor catastral es de 25 mil dólares por cada lote tipo de 200 metros cuadrados, pero ésta es una tarifa plana, sólo por el terreno, y no contempla la construcción.

4. **Abramo.** *Hacer un testamento también toma mucho tiempo y puede ser bastante engorroso.*

PMW. *De acuerdo. También creo que hay algo cultural en México: a la gente no le gusta hacer un testamento por temor a que esto propicie la muerte. Además, pensar en cómo dividir la propiedad y ponerse de acuerdo con el cónyuge no es tan fácil. Muchas veces es más práctico dejar que los que quedan vivos se las arreglen.*

Dra. Priscilla Connolly. *¿No encontraron distintos patrones de movilidad por asentamiento? Sobre todo entre colonias como Isidro Fabela y Santo Domingo, ubicadas en el sur, comparadas con las demás en el norte (Chalma Guadalupe) y El Sol en Netza? El proceso de* gentrificacation *es muy notorio en Isidro Fabela.*

PMW. *La pregunta es muy interesante y efectivamente pensábamos encontrar estas diferencias. Aunque sí varían los precios y la movilidad, las diferencias no son muy grandes. ¿Cómo se explica? Creo yo que tiene que ver con el hecho de que aún en Isidro Fabela los lotes comerciables son muy pocos –los que están en la periferia, o en la calle principal, esquinas, etcétera.*

Arq. Alberto Rébora. *¿Cuál es el nivel de disputa y vulnerabilidad en estos casos de los* innerburbs? *Esto debido a que yo considero que la irregularidad que usted destaca no tiene mucho que ver con las prioridades actuales de la gente en los suburbios.*

PMW. *No encontramos demasiado conflicto entre los familiares, pero no sé si esto corresponde a la realidad o fue debido al tipo de encuesta que usamos. En cuanto a la prioridad del asunto, estoy de acuerdo y aprovecho su pregunta para hacer la aclaración que esto no es una prioridad en la actualidad, aunque creo que se convertirá en un asunto cada vez más importante en el futuro. La irregularidad –como todos entienden– es promover mayor acceso a la seguridad en el suelo urbano y a la infraestructura, y ello debe ser la prioridad y es el enfoque de esta reunión y congreso. Sin embargo, también hay una nueva irregularidad y es la que yo quería poner en la mesa de discusión.*

Gracias a todos por su atención y reflexiones.

Fuentes consultadas

De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Batam Press, London.

Deere, Carmen Diana (2007), "Married Women's Property Rights in Mexico", in Helga Baitenmann, Victoria Chenault and Ann Varley (eds.), *Gender: Law and Practice in Contemporary Mexico*, Rutgers University Press, Piscataway, New Jersey, pp. 213-230.

Gilbert, Alan (2002), "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What Difference does Title Make?", in *International Development Planning Review*, 24, 1, pp. 1-20.

___(1999), "A Home is Forever? Residential Mobility and Homeownership in Self Help Settlements", in *Environment and Planning*, 31, pp. 1073-1091.

Gilbert, Alan and Peter Ward (1985), *Housing, Poverty and the State: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lomnitz, Larissa (1976), *¿Como sobreviven los marginados?*, Siglo XXI, México.

Perlman, Janice (2003), "Marginality: From Myth to Reality in the *Favelas* of Rio de Janeiro, 1969-2002", in Annanya Roy and Nezar AlSayyad (eds.), *Urban Informality*, Center for Middle Eastern Studies, UC Berkeley, Lexington, pp. 243-270.

Varley, Ann (2007), "Gender and Property Formalization,:Conventional and Alternative Approaches", in *World Development*, 35 (10), pp.1739-1753.

Ward, Peter, with C. Guisti and F. de Souza (2004), "Colonia Land and Housing Market Performance and the Impact of Lot Title Regularization in Texas", in *Urban Studies*, 41, 13.

Notas

1. Profesor e investigador en el Departamento de Sociología y en la Escuela L.B.J. de Asuntos Públicos, y Cátedra C.B. Smith Sr en Relaciones EEUU-México de la Universidad de Texas en Austin. Correo electrónico: pward@uts.cc.utexas.edu
2. Este ensayo es un resumen de las ideas principales de una conferencia que planteó el dr. Ward en su ponencia magistral. Es importante subrayar que los resultados presentados a continuación son preliminares y se desprenden de una investigación inicial que se hizo en México y Colombia en julio y agosto de 2007.
3. Este esfuerzo de volver a estudiar comunidades y poblaciones después de un lapso de 30 años es bastante infrecuente y uno de los únicos que yo conozco es el estudio de Janice Perlman (2003), quien también regresó a sus entrevistados en Río de Janeiro que habían hecho parte de su libro *The Myth of Marginality*, (El mito de la marginalidad) publicado en 1976 (Berkeley: University of California Press).
4. Además del autor de este ensayo, los siguientes investigadores hicieron parte del equipo a cargo de la recolección, codificación y análisis de información: en Bogotá, María García y Lissette Aliaga-Linares (estudiantes de posgrado en UT); en México, Erika Grajeda y Alejandra Ramírez Cuesta (estudiantes de posgrado de UT), y la Dra. Edith Jiménez y Cristina Soborio (Universidad de Guadalajara).
5. Véase Carmen Diana Deere, 2007, y Ann Varley, 2007.

Primera parte

El fenómeno de la Irregularidad...

Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad

Priscilla Connolly Dietrichsen [1]

En cuanto más el análisis se aleje del centro de la ciudad del Tercer Mundo, más espesa se hace la neblina epistemológica… Y lo que menos conocen los gobiernos son las fronteras periurbanas, aquellos limbos extraños donde ciudades ruralizadas se transforman en campo urbanizado.
Mike Davis (2006), *Planet of Slums*, p. 46

Simplificaciones hechas por el Estado, tales como los mapas, censos, registros catastrales y unidades estándar de medición representan técnicas para comprender realidades grandes y complejas; para que los oficiales puedan entender aspectos del todo, esa realidad compleja debe reducirse a categorías esquemáticas.
James C. Scott (1998), *Seeing Like a State*, p. 77

En Occidente el sistema de propiedad formal empieza a transformar activos en capital mediante la descripción y organización de los aspectos social y económicamente más útiles sobre los activos, preservando esta información en un sistema de registro… los registros y títulos formales de propiedad representan y recogen nuestras coincidencias acerca de qué es lo económicamente relevante para concebir el valor potencial de un activo, y eso nos permite controlarlo.
Hernando de Soto (2001), *El misterio del capital*, pp.76-7

Introducción, ¿se puede conocer lo informal?

Mi presentación busca contestar algunas de las preguntas planteadas en la convocatoria al LL Congreso Nacional de Suelo, especialmente las consideraciones esbozadas para la mesa intitulada: "El fenómeno de la irregularidad en la tenencia del suelo: causas, magnitudes, submercados y actores sociales". Para ello, presento el método que hemos desarrollado desde hace mucho tiempo en el Cenvi (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, AC) y, en su versión actual, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Dicho método constituye un sistema de información geográfico denominado Sistema de Información Geográfica para la Investigación y Planeación Metropolitanas (OCIM-SIG).[2] Este sistema combina información cualitativa, acumulada colectivamente durante años de trabajo en el campo, con datos censales por Área Geoestadística Básica (AGEB). Con el fin de permitir la correlación entre variables censales y calidad de formalidad de la urbanización, las AGEBS fueron clasificadas por su tipo de poblamiento original, clasificación que distinguió entre la urbanización anterior a 1930, la urbanización formal y los asentamientos irregulares. Las bases permiten el análisis longitudinal de datos de 1990, 1995, 2000 y, en cuanto INEGI ponga a disposición los datos, de 2005.

Más que comunicar datos y tendencias arrojadas por este sistema, el objetivo principal de mi exposición es poner a discusión la utilidad y validez de este tipo de método. Por una parte, quiero demostrar su aplicación no sólo para conocer "las causas, magnitudes, submercados y actores sociales del fenómeno de la irregularidad", sino también para servir de base para investigar otros aspectos de la irregularidad, incluyendo la evaluación de sus costos y beneficios para la ciudad, para el gobierno y para la población involucrada. Por otra parte, conozco y reconozco las trampas del mapa y del número, por lo que me siento obligada a abrir con la pregunta metodológica: ¿Se puede conocer y cuantificar lo informal? La neblina epistemológica que envuelve la urbanización irregular obliga a reflexionar un poco sobre esta cuestión, antes de presentar respuestas con mapas, cifras y gráficas.

1. La neblina epistemológica de la irregularidad

El problema de partida es el siguiente: el único consenso en torno al significado de "irregularidad" es que es un fenómeno complejo cuya definición elude prescripciones consensuadas. La gran cantidad de libros y artículos sobre el tema más bien sugiere que cada quien define la irregularidad desde dónde la mire. Al mismo tiempo, abundan las estimaciones cuantitativas y estudios que caracterizan el fenómeno. ¿De qué estamos hablando? ¿Es posible conocer las dimensiones de la informalidad? ¿Para qué conocer la informalidad? ¿Quién quiere conocer la informalidad y por qué?

1.1. La pluralidad del fenómeno

Empiezo por considerar la idea de que la irregularidad es ***un fenómeno***. Aquí hay dos órdenes de pluralidad: el primero es que la irregularidad, a todas luces, tiene múltiples manifestaciones. En segundo lugar, la palabra "fenómeno", de por sí, tiene varios significados. La pluralidad de "lo irregular" es reconocida por la mayoría de los autores que ha escrito sobre el tema. Para evitar definiciones duras, casi siempre se describe en forma narrativa de procesos realizados por los habitantes (Ward, 1998: 379-80; Rébora, 2000: 216-18; Connolly, 1982: 157). "Diversidad", "heterogeneidad", "variación", son palabras frecuentes en tales narrativas.

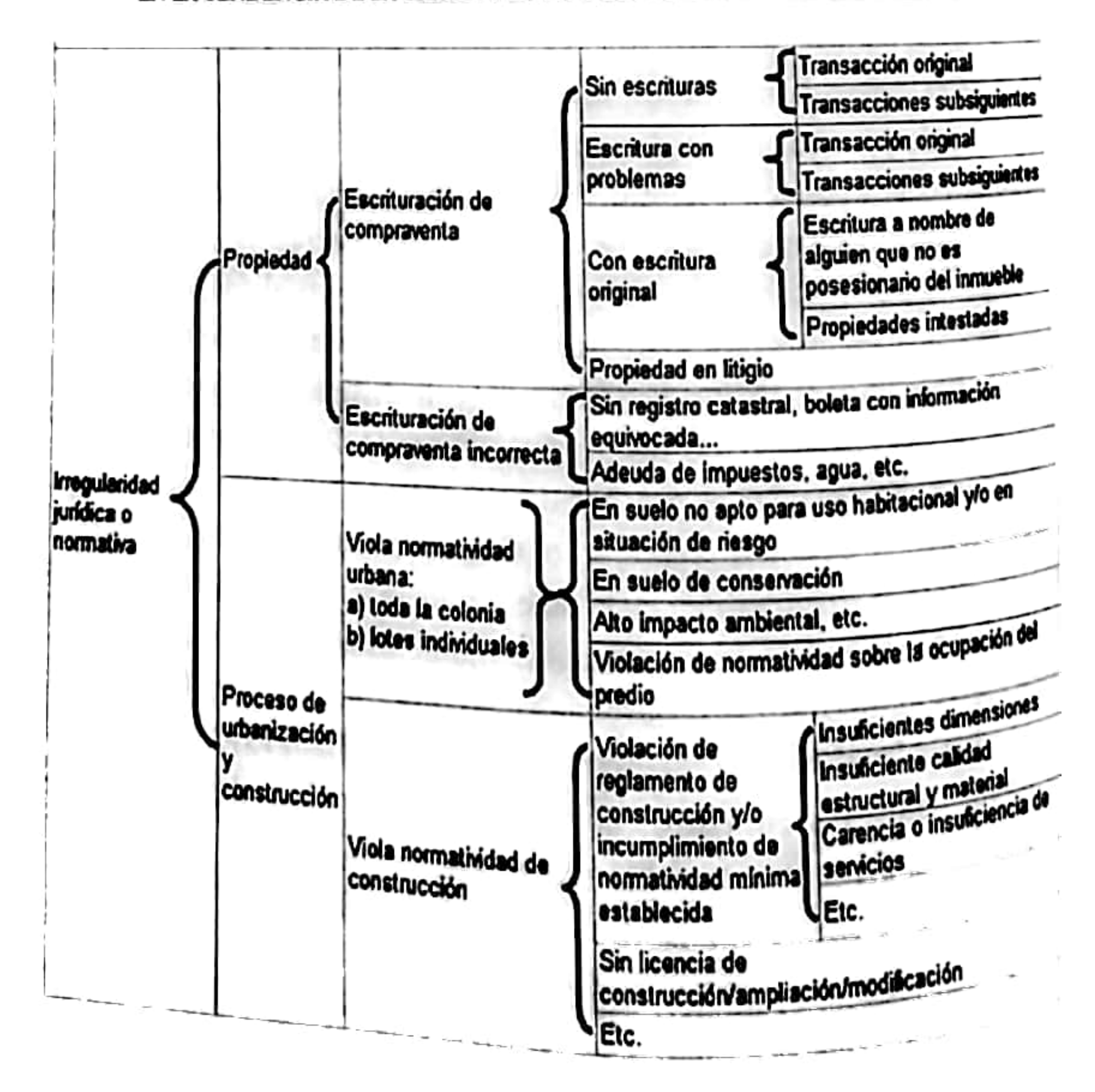
Algunos autores insisten más que otros en esta pluralidad. Por ejemplo, Azuela ve en los barrios "irregulares" de la periferia urbana rupturas con dos tipos de órdenes jurídicos radicalmente distintos: "el que tiene por objeto proteger los derechos del propietario original de la tierra, y el que tiene por objeto regular el proceso de urbanización" (Azuela, 1993: 9). Esta distinción está reflejada en el texto de la convocatoria a este congreso, que habla de "la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano". Hay otro componente de esta pluralidad que es el efecto del tiempo. La mayoría de los autores pone énfasis en el momento de "acceso irregular al suelo" (Huamán, 1998: 27-8; Duhau, 1993: 22; Alegría y Ordóñez, 2005: 17). Para otros, la irregularidad se refiere al momento de intercambio o compraventa del inmueble (Jiménez, 2000: 18). Para otros todavía, la irregularidad denota el no tener títulos de propiedad, en cualquier momento, situación que se remedia con la "regularización" (De la Peña y De la Torre, 1993: 103). Algunos estudios identifican la condición

de irregularidad con la situación del lote individual; otros ponen énfasis en el proceso de urbanización y construcción de toda la colonia. Partiendo de estas distinciones, es posible pensar en un árbol de posibles significados, solamente de la "irregularidad jurídica" (cuadro 1). El número de combinaciones de situaciones de irregularidad que pueda reunir un inmueble o conjunto de inmuebles es prácticamente infinito.

Frente a tal pluralidad de significados del término "irregularidad", ¿es razonable intentar conocer su magnitud, sus causas, sus efectos, actores sociales implicados y otras cuestiones planteadas en la convocatoria? ¿Es posible sintetizar todos estos significados en un solo fenómeno que es observable, mensurable y explicable? Pensamos que no sólo es posible, sino imprescindible, pero para ello, necesitamos dejar de pensar la irregularidad

Cuadro 1

¿De qué estamos hablando? Las irregularidades jurídicas de la irregularidad en la tendencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano



en términos negativos, para busca su definición positiva, como fenómeno. Si nos remitimos a los significados del término "fenómeno", podemos afirmar que la urbanización irregular no sólo es un fenómeno –en singular– sino también las diferentes acepciones del término nos pueden ayuda a profundizar en su comprensión.

El diccionario de la Real Academia Española nos da las siguientes definiciones de "fenómeno", de las cuales casi todas son pertinentes para referirse a la urbanización irregular.

fenómeno (del lat. *phaenomnon*, y éste del gr. Æ±¹½y¼µ½¿½).

1. m. Toda manifestación que se hace presente a la consciencia de un sujeto y aparece como objeto de su percepción.
2. m. Cosa extraordinaria y sorprendente.
3. m. coloq. Persona o animal monstruoso.
4. m. coloq. Persona sobresaliente en su línea.
5. m. *Fil.* En la filosofía de Immanuel Kant, lo que es objeto de la experiencia sensible.
6. adj. coloq. Muy bueno, magnífico, sensacional. *Es un tío fenómeno.* U. t. c. adv. *Lo pasamos fenómeno.* (Real Academia Española, 2001).

Obviando las acepciones incluidas en el numeral 6, que más bien se refieren a usanzas peninsulares y del Cono Sur, voy a estructurar mi exposición en torno a cada uno de estos significados.

2. El fenómeno de la urbanización irregular como objeto de estudio

2.1. La irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano es la manifestación de que se hace presente a la conciencia de un sujeto y aparece como objeto de su percepción (o en términos kantianos: como objeto de experiencia sensible)

A todas luces, nuestro conocimiento de la urbanización irregular es subjetivo, basado principalmente en la percepción visual. Inclusive la irregularidad jurídica no es un atributo objetivo de los espacios referidos sino un discurso invocado por alguien –un académico o funcionario público, quizá– quien percibe que el orden (lo "regular") se ha transgredido (Azuela,

1993: 8, nota 2). En todo caso, y en contra de lo que afirmó Emilio Duhau (1993: 22) en el sentido de que "la irregularidad... no está constituida por atributos físicos... sino por las normas jurídicas", insistiría aquí en el predominio de la manifestación concreta, visual, en tal percepción.

Si las definiciones objetivas de "la irregularidad" son controvertidas, ocultas y variadas, y por lo tanto inmensurables, más o menos hay consenso en cuanto al aspecto visible de fenómeno, es decir, de su modo de percepción subjetiva. Nos estamos refiriendo a un estilo arquitectónico y urbanístico inconfundible que, con variantes menores, caracteriza las ciudades latinoamericanas. En el México urbano, y cada vez más en el ámbito rural, también el estilo dominante se percibe como aglomeración de viviendas de uno, dos o tres pisos en distintas fases de construcción. El sistema constructivo principal es tabicón gris con techo plano de losa de concreto con varillas salientes, o de lámina asfaltada. Predominan los vanos horizontales en las viviendas nucleares más consolidadas, aunque también hay bardas ciegas, tras de las cuales hay casas individuales o multifamiliares construidas en torno a un patio o pasillo. Aunque la densidad de la aglomeración, así como el estado que guardan las vialidades, servicios y otros atributos del hábitat son sumamente variables, estudios serios han constatado la existencia de un orden constructivo rector (Bazant, 1991, 2001; Ribbeck y Padilla, 2002). Esta arquitectura, que Ribbeck ha bautizado con buen tino "modernismo informal", en realidad poco refleja la calidad de la vivienda y del entorno urbano. Pero sí sabemos que esta calidad es heterogénea y compleja; inclusive puede haber una gran diferenciación entre las viviendas y ocupantes vecinas en la misma colonia, en la misma calle, inclusive en el mismo predio. No tiene caso incluir aquí una descripción verbal de las apariencias de "irregularidad en la ocupación del espacio": todo tratado de vivienda la reproduce. Basta insistir que es por su apariencia como se reconoce, se identifica, se mide y se explica.

Esta definición de la irregularidad por las apariencias es la que permite identificar lo que en México se llama "colonia popular", en el lenguaje común, o "urbanismo popular" en algunos textos académicos (Duhau, 1998). Por esta misma apariencia, vista de lejos y de cerca, y representada en diversos tipos de mapas, tales como aerofotos, planos y descripciones verbales, se ha permitido identificar, ubicar y cuantificar el "fenómeno". Donde existen mapas del territorio, la academia y el gobierno han podido conocer bastante bien las dimensiones tanto cuantitativas como cualitativas de la

urbanización irregular. En la Ciudad de México, por ejemplo, desde mediados del siglo XX se han generado sucesivas cuantificaciones de la proporción de población residente en urbanizaciones irregulares, que van en aumento hasta llegar a aproximadamente a 65% en los años setenta.[3]

Siguiendo esta tradición, nuestro sistema de información geográfica adopta una definición de urbanización irregular que, a pesar de la nebulosidad epistemológica del objeto de estudio, ha permitido su identificación, medición, represtación y análisis. Se refiere a su proceso inicial de urbanización, que llamamos "tipo de poblamiento". Hemos percibido, además, que la urbanización irregular comprende por lo menos tres tipos de poblamiento con características urbanísticas y cartográficas distintas. Éstos son: a) colonias populares, b) pueblos conurbados con la ciudad y c) pueblos no conurbados. Las definiciones de estos tipos de poblamiento, así como de los otros tipos de poblamiento que percibimos como "regulares" o "antiguos" se expresa en el *cuadro 2*. Aunque las definiciones pretenden lograr una objetividad, por lo menos según la lógica euclidiana de la cartografía digital, se basan esencialmente en apariencias: en percepciones personales o colectivas, condicionadas sobremanera por el aspecto físico de la urbanización. Nuestro sistema de información geográfica, como todos los estudios anteriores, logra convertir estas apariencias en datos duros, mediante la clasificación de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) en función del tipo de poblamiento, que corresponden en más de 50% de su superficie. De esta manera, el fenómeno no sólo es cuantificable sino también analizable mediante el cruce de una amplia gama de variables censales y de otra índole con el atributo "tipo de poblamiento".

Hay otra definición de "irregular", con su correspondiente método de medición, basada en información sobre colonias y predios irregulares manejados por los diversos organismos gubernamentales que se encargan de la regularización de la tenencia del suelo. Ésta es la metodología adoptada en el trabajo seminal de Alfonso Iracheta (1984) y, más recientemente, en el excelente estudio de Alegría y Ordóñez (2005). Éste último localizó los polígonos afectados en mapas digitales, lo que también permitió el análisis estadístico de la relación entre condición de irregularidad y características de la vivienda y de sus habitantes. Aunque no cabe una discusión de los relativos méritos de este método, comparado con la técnica de observación directa, algunas consideraciones hacen pensar que no es necesariamente más objetivo.

Cuadro 2

OCIM-SIG: Criterios de definición de tipos de poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México

ÁREAS URBANIZADAS ANTES DE 1929 (Según Plano Catastral de 1929)	Centro histórico	AGEBS con 50% o más de su superficie comprendido dentro del Perímetro «A» del decreto Presidencial de 11 abril de 1980.
	Ciudad interior	AGEBS no incluidas en el Centro histórico, urbanizadas entre 1820 y 1929.
	Cabecera conurbada	AGEBS no incluidas en el Centro histórico y Ciudad interior con 50% o más de su superficie comprendida dentro de polígonos correspondientes a cabeceras municipales en 1929 que hoy se encuentran dentro del área urbanizada continua (en 2000) de la Zona Metropolitana del Valle de México.
URBANIZACIÓN "IRREGULAR" POSTERIOR A 1929	Pueblo conurbado	AGEBS en localidades con más de 2,500 habitantes, con más de 50% de su superficie ocupada por pueblos menores, ranchos, barrios y territorios que se urbanizaron alrededor de las cabeceras y villas después de 1929, y que en 2000 tenían contigüidad física con las áreas centrales de la Ciudad de México. El criterio de «contigüidad física» es que los límites de las AGEBS estén a menos de 100 metros de separación entre sí.
	Pueblo no conurbado	AGEBS con más de 50% de su superficie ocupada por pueblos, ranchos, barrios y sus extensiones, pertenecientes a localidades urbanas, es decir, con más de 2,500 habitantes o cabeceras municipales, cuyos límites estaban a más de 100 metros de algún AGEB conurbada con las áreas centrales de la Ciudad de México, medida en la cartografía censal de 1998.
	Colonia popular	AGEBS con más de 50% de su superficie ocupada por asentamientos que son, o alguna vez fueron, irregulares en cuanto a tenencia del suelo y al apego a la normatividad urbana vigente, además de que su urbanización y la construcción de viviendas se realizaron de manera progresiva. Se identifican mediante conocimiento del terreno y recorridos, análisis de traza

CUADRO 2 (*continúa*)

		urbana y aerofotografías, medición cartográfica de distancias y verificación de campo; verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
URBANIZACIÓN "REGULAR" POSTERIOR A 1929	Conjuntos habitacionales	AGEBS con más de 50% de su superficie con terrenos urbanizados para la construcción en serie de vivienda multifamiliar o unifamiliar, y que fue financiada total o parcialmente por programas del gobierno. Se identificaron mediante análisis de densidad de traza urbana y aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo. Verificación adicional con diversas bases de datos de conjuntos habitacionales y recorridos. Verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
	Fraccionamientos "residencial medio"	AGEBS con más de 50% de su superficie ocupada por fraccionamientos autorizados para uso habitacional mediante venta de lotes o viviendas a los estratos de ingresos mayores a 15 salarios mínimos mensuales, en apego a la normatividad correspondiente. Los predios son generalmente mayores a 100 m² pero menores a 500 m². La vivienda, en su mayoría, es unifamiliar o en condominio horizontal o vertical y fue construida antes de ser ocupada. Son espacios relativamente homogéneos, con mezcla de usos del suelo programados. Se identificaron mediante el análisis de traza urbana y aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo, con verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.

Cuadro 2 (*continúa*)

	Fraccionamientos "residencial alto"	AGEBS con más del 50% de su superficie ocupada por fraccionamientos de uso habitacional que se urbanizaron principalmente por la iniciativa privada para sectores de altos ingresos en apego a la normatividad correspondiente. Se identificaron mediante análisis de traza urbana, aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo. Verificación adicional con diversas bases de datos de conjuntos habitacionales. Verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
ÁREAS NO HABITACIO-NALES	Predominantemente no habitacional	AGEBS que están ocupadas en más de 50% de su superficie por usos no habitacionales.
	No habitacional	AGEBS urbanas sin uso habitacional.

Primero, es necesario conocer las técnicas de detección de predios irregulares por parte de los organismos regularizadores, es decir: ¿Cómo despejan éstos la neblina epistemológica? Al respecto, es de suponer que cada organismo adopte criterios distintos, según sus objetivos y funciones institucionales, por lo que lo sustantivo de la irregularidad varía en cada caso. Por otra parte, aunque este método sirve para detectar polígonos que han sido irregulares, no capta las urbanizaciones más antiguas, ni tampoco aquellas de reciente creación donde todavía no empiezan a actuar los organismos. Desde luego, si el objetivo del estudio es el proceso de regularización, más que el fenómeno de la irregularidad en sí, entonces el método de identificar la irregularidad vista por los organismos de regularización no sólo es válido, sino indispensable. Esta visión, sin embargo, tiende a cambiar la escala de análisis al proporcionar información sobre predios individuales registrados en tal o cual programa. Por todas estas razones, las estimaciones oficiales de la irregularidad tienden a presentar el fenómeno como minoritario. De allí, la irregularidad se percibe como un problema individual, que puede resolverse mediante la regularización de los predios y por la distribución de títulos de propiedad. No se considera la irregularidad como una forma de urbanización, como la realidad urbana dominante, sobresaliente.

2.2. La irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano es sobresaliente

En efecto, cuando se toma como criterio el origen de la urbanización o tipo de poblamiento, de acuerdo con las definiciones que utilizamos en el OCIM-SIG, se confirma el porcentaje acostumbrado de alrededor de 65% del espacio habitacional que es, o ha sido, irregular. La *tabla 1* señala las cantidades absolutas de viviendas por tipo de poblamiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en 2000, así como el incremento censal por AGEB de 1990 a 2000. Como puede verse, la proporción de viviendas en urbanizaciones de origen informal es de 62%; sin embargo, una proporción mayor del incremento de viviendas entre 1990 y 2000 (70%) se localiza en este tipo de urbanización. Ello se debe principalmente a la densificación de las colonias populares y por urbanizaciones nuevas en torno a pueblos conurbados y no conurbados. Como lo ha dicho Cruz (2001), la urbanización que denominamos irregular se regula cada vez más por las lógicas de los pueblos.

Tabla 1

Zona Metropolitana del Valle de México: distribución de viviendas en 2000 e incremento censal 1990-2000, por tipo de poblamiento

	2000 viviendas particulares ocupadas		1990-2000 incremento/disminución por tipo de poblamiento	
Tipo de poblamiento	**No.**	**%**	**No.**	**%**
Ciudad colonial	12,236	0.3%	- 3,319	-0.4%
Ciudad central	323,464	7.8%	- 15,343	-1.6%
Cabecera conurbada	99,577	2.4%	26,459	2.8%
Total: Área urbanizada antes de 1929	435,277	10.5%	7,797	0.8%
Pueblo conurbado	345,244	8.4%	100,213	10.7%
Pueblo no conurbado	212,574	5.1%	91,159	9.7%
Colonia popular	2,001,017	48.4%	485,991	51.8%
Total: Área urbanización informal 1929-2000	2,558,835	61.9%	677,363	72.2%
F Conjunto habitacional	646,880	15.7%	180,296	19.2%
G Residencial medio	350,697	8.5%	32,225	3.4%
H Residencial alto	65,265	1.6%	13,347	1.4%
Total urbanización formal 1929-2000	1,062,842	25.7%	225,868	24.1%
J Predominantemente no habitacional	76,096	1.8%	28,220	3.0%
K Uso no habitacional	-	0.0%	- 439	0.0%
Total zmvm	**4,133,050**	**100.0%**	**938,809**	**100.0%**

2.3. La irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano es extraordinaria. El peligro de las dicotomías

Al igual que otros conceptos muy útiles para nombrar fenómenos complejos y no comprendidos, tales como informalidad o marginalidad, la irregularidad generalmente se define en términos negativos. No es regular; no cumple con la normatividad jurídica que regula la propiedad y el desarrollo urbano. Lo irregular se define por lo regular. Sin embargo, invirtiendo

las múltiples definiciones de la "irregularidad" desplegadas en el *cuadro 1*, tendríamos unas definiciones de "regular" difíciles de sustanciar (cuadro 3). ¿Cuántas propiedades cumplen con todos estos requisitos? La irregularidad no puede definirse, pues, en términos de lo opuesto de la "regularidad", ya que esto también elude definiciones duras.

CUADRO 3

¿DEFINICIÓN DE LA URBANIZACIÓN REGULAR?

Con título de propiedad escriturado ante notario público y registrado en el Registro Público de la Propiedad	**Transacción original** **Transacciones subsiguientes** **Escritura a nombre del poseedor del inmueble**
Datos correctos en el catastro	**Boleta predial a nombre del propietario actual**
Al corriente con todos los pagos de impuesto predial, agua, etc.	
Al corriente con las contribuciones para la administración condominal, en su caso.	
Ubicada en suelo apto y designado para uso habitacional.	
No ubicada en suelo de conservación, áreas naturales protegidas, etc.	
Sin impacto ambiental importante.	
Cumple con la normatividad sobre la ocupación del predio.	
Con licencia de construcción/ampliación/modificación.	
Cumplimiento con normatividad en cuanto a dimensiones, calidad, estructura, servicios, etc.	

2.4. La irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano como animal monstruoso

Una de las verdades a medias proclamadas en la literatura sobre la urbanización irregular se refiere a la mala calidad del hábitat que genera. En efecto, no es muy difícil comprobar que las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno en urbanizaciones que han sido ocupadas de manera irregular son peores que el promedio. La *tabla 2* ejemplifica es tipo de comprobación. Se basa en nuestra clasificación de los tipos de poblamiento y un índice de calidad censal. Este índice se generó con el método "análisis de conglomerados por promedios-K" utilizando variables censales. De un total de 21 variables iniciales, el método seleccionó las cinco que más con-

Tabla 2

Zona Metropolitana del Valle de México, 2000. Distribución de viviendas particulares ocupadas en AGEBs clasificadas por tipo de población e Índice de calidad habitacional censal

Tipo de poblamiento	Muy buena	Buena	Mala	Muy mala	Total
Ciudad colonial	1,970	10,266			12,236
%	16.1%	83.9%	0.0%	0.0%	100.0%
Ciudad central	293,241	28,807	1,416		323,464
%	90.7%	8.9%	0.4%	0.0%	100.0%
Cabecera conurbada	8,229	55,427	21,698	4,223	99,577
%	18.3%	55.7%	21.8%	4.2%	100.0%
Total: Área urbanizada antes de 1930	313,441	94,501	23,114	4,223	435,280
%	72.0%	21.7%	5.3%	1.0%	100.0%
Pueblo conurbado	32,820	190,837	93,210	28,377	345,244
%	9.5%	55.3%	27.0%	8.2%	100.0%
Pueblo no conurbado	6,185	47,272	112,665	46,452	212,574
%	2.9%	22.2%	53.0%	21.9%	100.0%
Colonia popular	180,138	1,140,061	584,155	96,663	2,001,017
%	9.0%	57.0%	29.2%	4.8%	100.0%
Total: Área urbanización informal 1930-2000	219,143	1,378,171	790,031	171,492	2,558,838
%	8.6%	53.9%	30.9%	6.7%	100.0%
F Conjunto habitacional	562,120	82,141	1,412	1,207	646,880
%	86.9%	12.7%	0.2%	0.2%	100.0%
G Residencial medio	324,199	26,498			350,697
%	92.4%	7.6%	0.0%	0.0%	100.0%
H Residencial alto	58,070	6,875		320	65,265
%	89.0%	10.5%	0.0%	0.5%	100.0%
Total urbanización formal 1930-2000	944,392	115,514	1,412	1,527	1,062,845
%	88.9%	10.9%	0.1%	0.1%	100.0%
J Predominantemente no habitacional	25,437	27,084	15,935	7,640	76,096
%	33.4%	35.6%	20.9%	10.0%	100.0%
Total ZMVM	1,502,409	1,615,268	830,491	184,882	4,133,050
%	**36.4%**	**39.1%**	**20.1%**	**4.5%**	**100.0%**

Fuente: OCIM/SIG, 2006.

tribuyen, en términos probabilísticas, a la construcción de cuatro conglomerados de habitabilidad: a) muy buena, b) buena, c) mala y d) muy mala.[4]

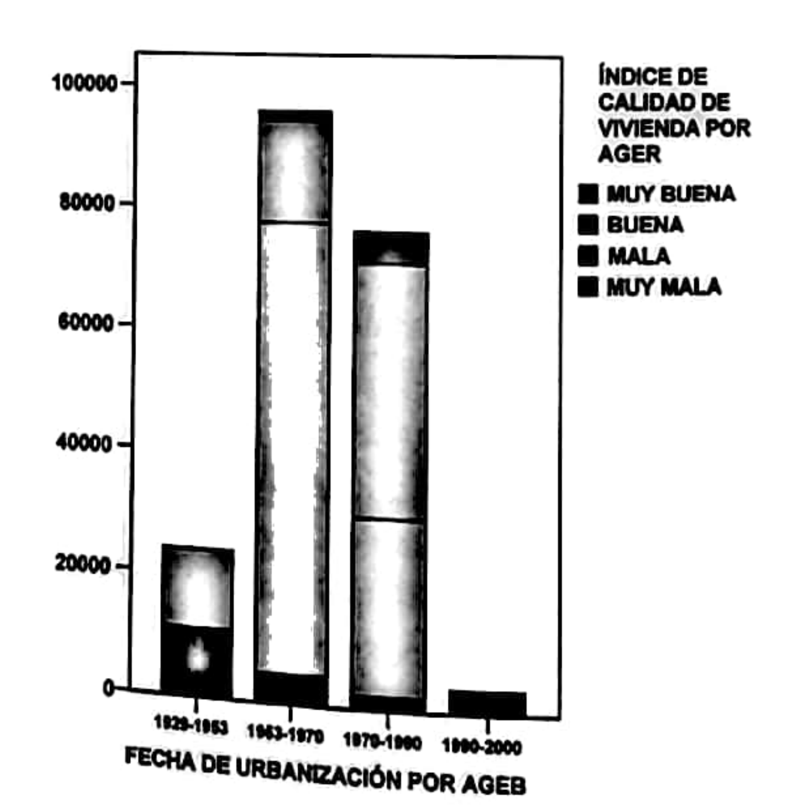
Como puede verse, las viviendas en muy malas condiciones –según el censo– se concentran en las urbanizaciones irregulares, sobre todo en los pueblos conurbados, mientras que el índice de muy buena calidad casi está ausente en este sector. La vasta mayoría de las viviendas en tipos de poblamiento irregulares es "buena" o "mala". Recordemos que la metodología subyacente a este cuadro se basa en los promedios para la ciudad y para cada AGEB.

Aunque este tipo de análisis cuantitativo puede ser útil, como lo fue en nuestro caso para verificar la clasificación de las AGEB por tipo de poblamiento, también puede dar impresiones erróneas. En primer lugar, considerando solamente las variables censales manejadas en este ejercicio, si bien logra distinguir en techos ligeros y sólidos, no informa sobre la condición estructural. Identifica viviendas por número de cuartos, pero nada indica sobre la superficie construida o tamaño del predio. Da cuenta de la existencia de agua entubada, pero no de su calidad y disponibilidad. Por otra parte, el censo no cubre otros aspectos vitales que contribuyen a la calidad del hábitat: ubicación, privacidad visual y acústica, aislamiento térmico, accesibilidad a servicios y otros más (Connolly, 2006: 89-95).

En segundo lugar, un error serio causado por este tipo de análisis es más grave y tiene que ver con la derivación de correlaciones falsas que no representan los procesos complejos subyacentes. Tal como han señalado Alegría y Ordóñez (2005: 56-57), más o al igual que la irregularidad, los ingresos de los habitantes pesan en la determinación de la calidad habitacional. Sería necesario, entonces, controlar por ingresos el análisis estadístico. Esto se puede hace, hasta cierto punto, para población de ingresos medios, por ejemplo, para comparar la situación de vivienda de los habitantes de conjuntos financiados por el Infonavit con su equivalente en colonias populares. Pero aquí inciden los problemas de la definición de "calidad" con base en datos censales: es precisamente en materia de espacio disponible, ubicación y acceso donde muchas colonias populares son mejores que los conjuntos habitacionales. Por otra parte, para análisis comparativos de esta índole, es inadecuada la escala de análisis de promedios por AGEB: hay que considerar los datos individuales por vivienda o por familia.

Otro factor que habrá que controlar si se quiere analizar el efecto de irregularidad sobre la calidad habitacional es el tiempo. Desde los textos de John Turner (1966), la noción de la "consolidación" progresiva de los asentamientos humanos con el paso del tiempo ha tenido una influencia decisiva en la evaluación de los asentamientos irregulares (Ruvalcaba y Schteingart, 1985; Conapo, 1997; Bazant, 2001). En efecto, los asentamientos irregulares tienden a mejorarse con el tiempo, en términos de la calidad de su infraestructura urbana, servicios y viviendas, al mismo tiempo que aumenta la densidad de población y actividades económicas. Esto lo podemos comprobar con nuestra base de datos de asentamientos irregulares en la Ciudad de México (gráfica 1).

GRÁFICA 1
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, 2000. ÍNDICE DE CALIDAD HABITACIONAL CENSAL DE AGEBS EN COLONIAS POPULARES POR FECHA DE URBANIZACIÓN

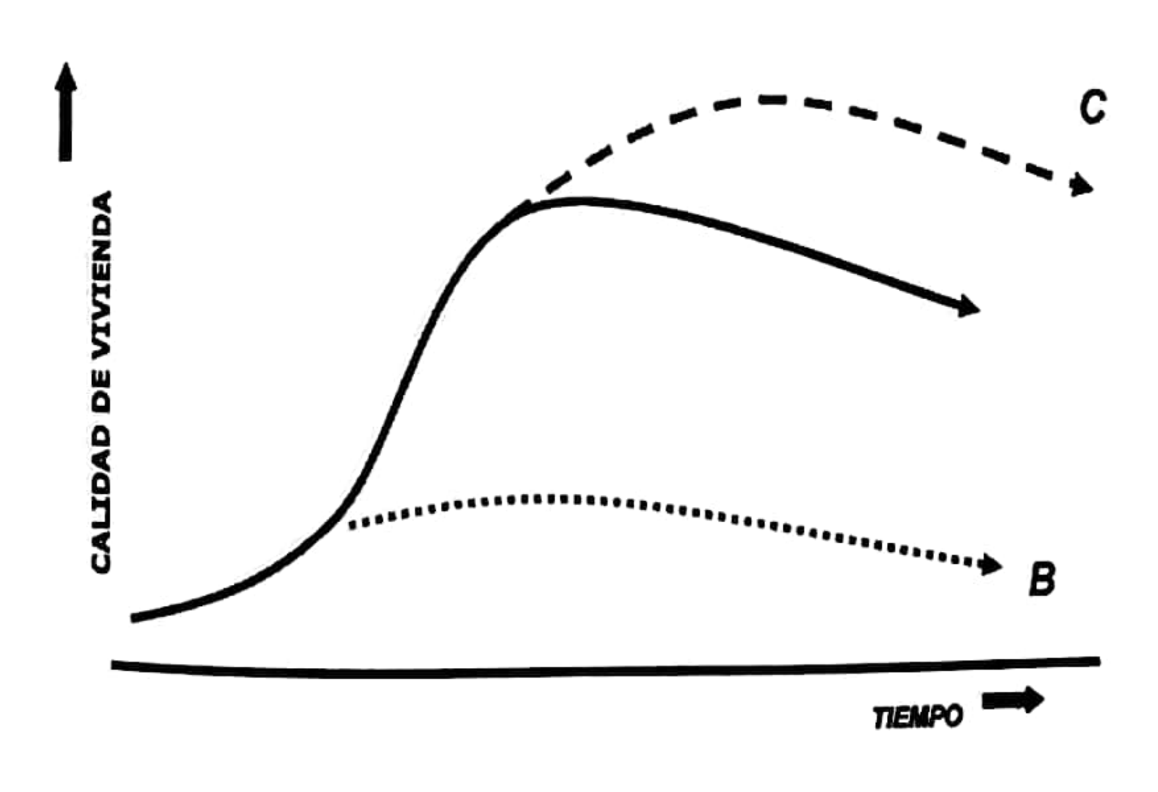


Fuente: OCIM/SIG, 2007.

Sin embargo, este mejoramiento no es inexorable ni uniforme. Algunas colonias logran consolidarse rápidamente mientras que otras se estancan. En algunos casos, el mejoramiento es permanente; en otros, las condiciones empiezan a deteriorarse. Casi siempre la consolidación del asentamiento está relacionada con el ciclo de vida familiar y/o mejoramiento en el ingreso de los habitantes. En algunos casos, la mejoría económica se debe al desplazamiento de los habitantes originales por otros de mayores ingresos, lo que podríamos llamar "gentrification"; en otros, son los propios habitantes originales quienes han tenido una movilidad socioeconómica ascendiente, a lo largo de una o varias generaciones. Casi siempre se da una mezcla de ambas situaciones. Por otra parte, dada la precariedad original de sus construcciones, combinada con la falta generalizada de inversiones en mantenimiento, los asentamientos irregulares se deterioran muy rápidamente. Pero aquí también, el ritmo e intensidad del deterioro dependen de igual o mayor cantidad de factores que la consolidación. El rango de posibilidades puede expresarse en la *gráfica 2*, en la que la línea "A" representa el escenario promedio de mejoramiento, la "B" la situación de la colonia que nunca logra consolidarse y la "C", la de una colonia que sostiene su mejoramiento a más largo plazo.

GRÁFICA 2

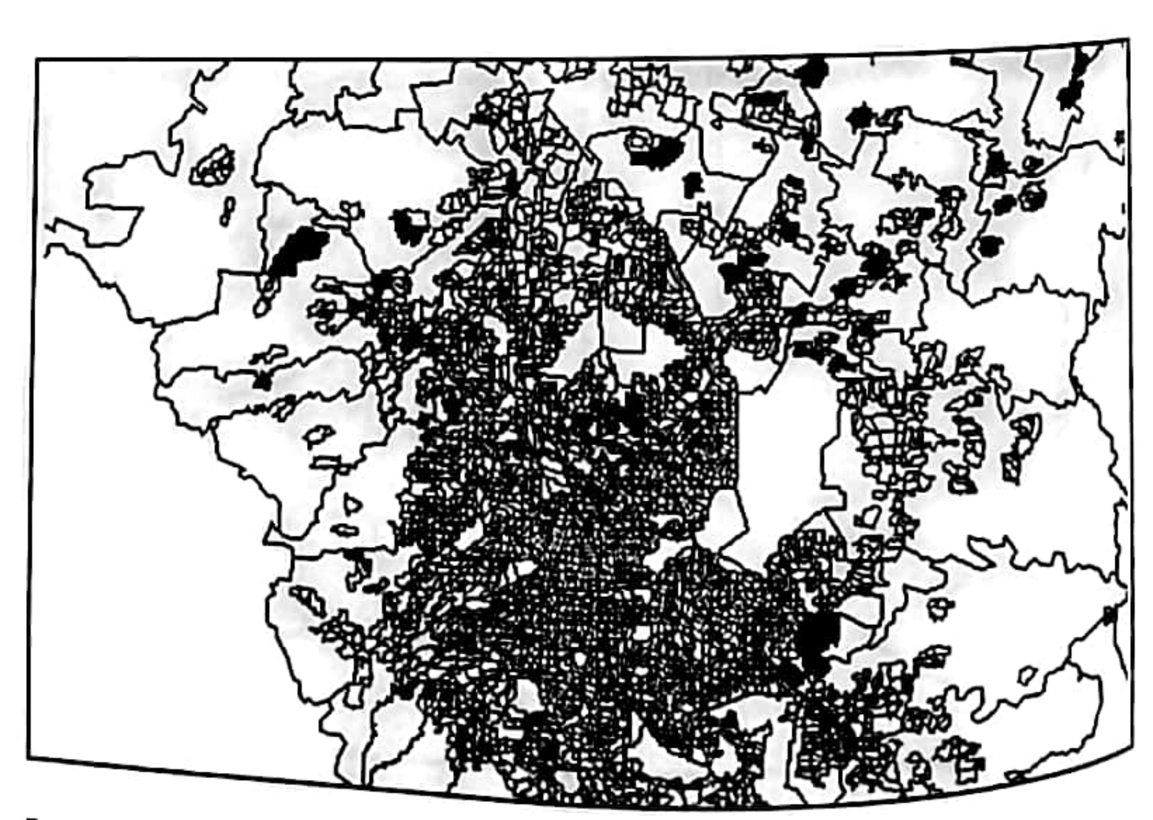
ESCENARIOS DE MEJORAMIENTO-DETERIORO DE LA VIVIENDA PROGRESIVA-INFORMAL



Ante tal complejidad y heterogeneidad de situaciones, más que identificar tendencias promedio o generales, interesa identificar los factores que influyen tanto en el proceso de mejoramiento como en el deterioro de los asentamientos. Para ello, primero es necesario identificar los asentamientos de diferentes edades y situaciones de deterioro. Como ejemplo de un ejercicio de este tipo, la *gráfica 3* localiza en un mapa las AGEBS correspondientes a colonias populares de más de 30 años de existencia con bajos niveles de consolidación, medidos a través del índice de calidad habitacional censal. Una vez localizadas estas colonias, es necesario realizar estudios a profundidad para conocer las causas de su estancamiento. Si hay conocimiento suficiente de la geografía e historia de la ciudad, es posible plantear hipótesis previas al respecto. Por ejemplo, en este caso, es claro que la mala calidad de las colonias localizadas en las faldas del Cerro del Chiquihuite se debe a su precaria situación topográfica. Otros casos parecen relacionarse con su localización en la extrema periferia. La misma metodología puede aplicarse para identificar a los asentamientos irregulares con excelente calidad de

Gráfica 3

Zona Metropolitana del Valle de México, 2000. Colonias populares establecidas antes de 1970 con "mala" o "muy mala" calidad habitacional censal



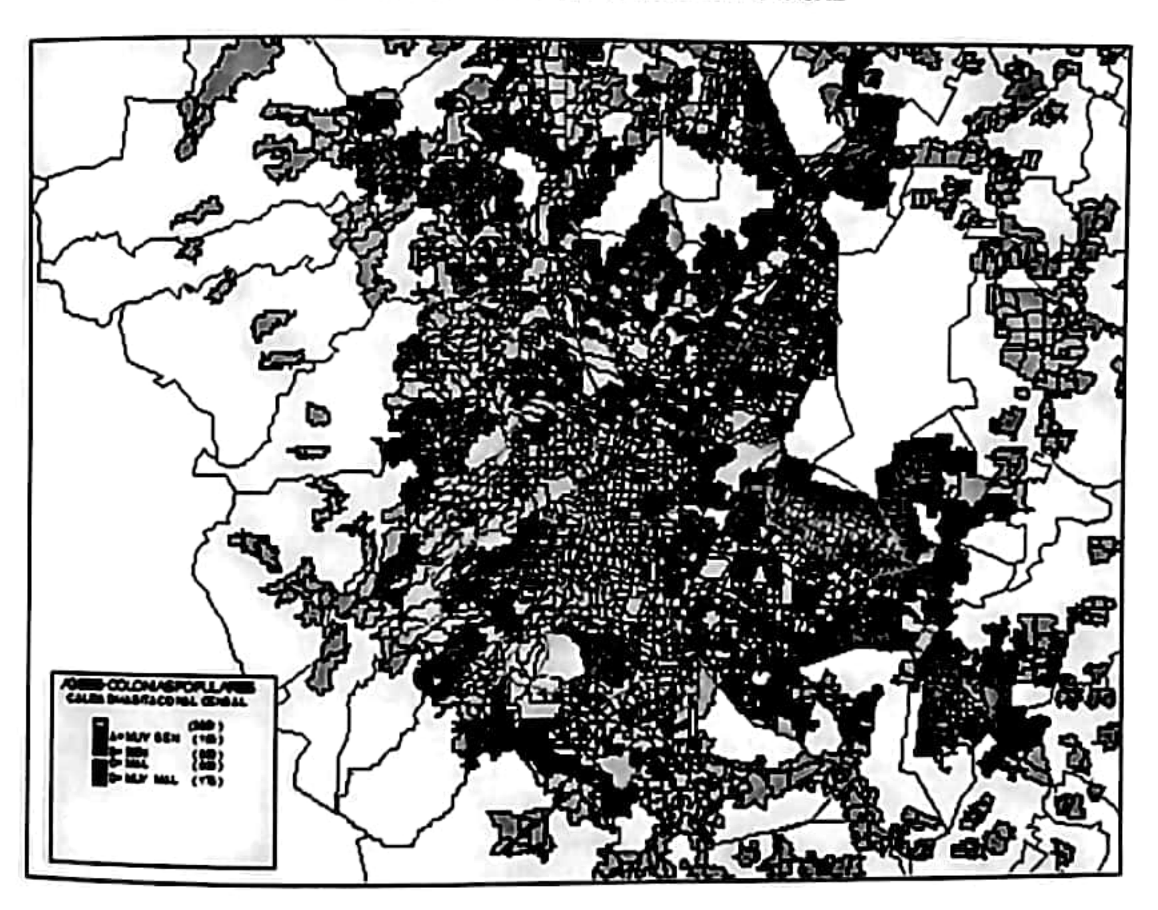
Fuente: OCIM/SIG, 2007.

hábitat; y de modo similar, son necesarios estudios de caso para esclarecer las causas del mejoramiento sostenido. Aquí, también, los conocimientos geográficos pueden ayudar a plantear hipótesis convincentes.

Entre las colonias populares con muy buena calidad habitacional en 2000 (Gráfica 4), es claro que la situación de las más céntricas es muy distinta a algunas colonias al suroeste de la metrópoli, que han sufrido notables procesos de desplazamiento de pobladores originales por una población de clase media.

Gráfica 4

Zona Metropolitana del Valle de México, 2000. Colonias populares por Indice de calidad habitacional censal



2.5. La irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano como fenómeno magnífico

Si no es muy difícil demostrar los problemas inherentes en por lo menos una parte importante de la urbanización irregular, tampoco lo es encontrar sus virtudes, por lo menos en términos comparativos. El texto de

Charles Abrams (1966) sembró la duda acerca de la factibilidad de solucionar el problema habitacional de los pobres en el Tercer Mundo mediante programas de construcción masiva de vivienda formal. Poco después, John Turner (1966, 1972, 1977) elaboró la condena a los proyectos públicos de vivienda para sectores de bajos ingresos, alabando las virtudes de la vivienda autoconstruida por sus habitantes: planteamiento que encuentra eco en el texto más contemporáneo de James C. Scott. En el lapso, las ideas de Turner han fomentado numerosas investigaciones que van desde las constataciones empíricas (en México: Copevi, 1977; Ward, 1976, Varley, 1985; Jones, 1991; Coulomb y Sánchez Mejorada, 1991) hasta los debates ideológicos (Burgess, 1982; Pradilla, 1982). Desde la perspectiva actual, aquellos debates nos pueden parecer bastante irrelevantes, sobre todo por el alto contenido de ideología política en sus argumentos. Sin embargo, por la reciente satanización y desprecio de la informalidad –inclusive su representación como "problema" en la convocatoria a este congreso– quizá ameritan la reapertura del debate turneriano.

Aquí no voy a repetir los argumentos que, por demás, necesitan actualizarse. Basta reconocer que hay vivienda irregular buena y mala, lo mismo que la vivienda "no irregular" puede resultar estupenda y miserable. No toda la vivienda irregular está en situación de riesgo como tampoco la condición de regularidad garantiza inmunidad de los efectos de los desastres llamados "naturales". Por ejemplo, la construcción habitacional formal de varios pisos ha resultado más vulnerable a sismos que la informal, excepto la de adobe. En cambio, la construcción irregular tiende a ubicarse en zonas inundables o minadas, aunque tampoco está exenta de este tipo de riesgo la vivienda formal, sobre todo cuando se minimizan los costos de acceso al suelo. En cuanto a la destrucción de recursos ambientales, la urbanización irregular y regular son igualmente dañinas: ambas ocupan suelos de recarga acuífera, ambas descargan sus aguas residuales a los cauces sin tratamiento eficaz; ambas se desarrollan muchas veces en lugares inaccesibles que complican la movilidad y propician el transporte motorizado. En fin, muchos de los problemas de la urbanización irregular no le son exclusivos ni se derivan de su condición de irregularidad, propiamente. La reciente proliferación de los grandes conjuntos urbanos formales, pero a todas luces "no controlados", es testigo de ello. De hecho regresamos al problema de causalidades: no es posible comprobar si los problemas habitacionales son causados por la pobreza o por la irregularidad.

2.6. Irregularidad y heterogeneidad socioespacial

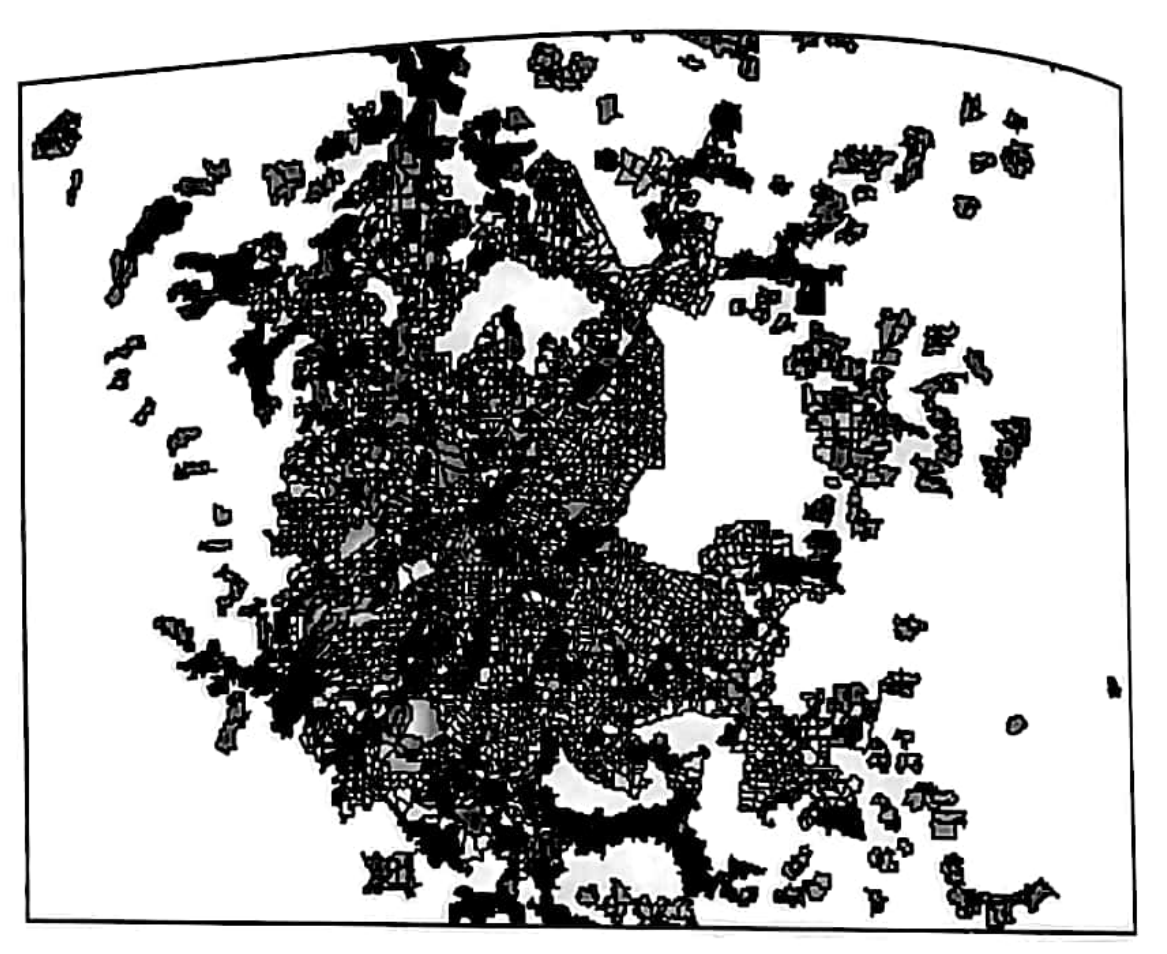
Quiero terminar señalando una de las bondades de la informalidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano, hasta el momento poco comentada, que es propia de la urbanización irregular exclusivamente, por lo menos en México. Se refiere a su capacidad de propiciar la heterogeneidad social en el espacio. Esta heterogeneidad opera a diferentes escalas: al nivel urbano, al nivel barrial y al interior del predio. Y esta heterogeneidad tiene todo que ver con la implicación de la irregularidad en el mercado del suelo.

Al nivel urbano, la irregularidad de la tenencia del suelo, en la medida en que dificulta la comercialización de los inmuebles con intermediación financiera, frena la segregación urbana propiciada por el mercado: la filtración hacia arriba o "gentrification". Un mercado que funciona con eficiencia optimiza la distribución de los usos del suelo según la capacidad de pago de los usos en competencia (Alonso, 1964); es decir, los mejores terrenos habitacionales siempre estarán ocupados por los ricos. En México, esto no siempre es el caso, justamente por la "ineficiencia" del mercado informal. La propiedad irregular ha sido obstáculo, no siempre absoluto, para la inversión inmobiliaria. Como lo demuestra la *gráfica 5*, las colonias populares de hecho resultan mucho menos segregadas, a nivel ciudad, que la vivienda formal construida para los sectores de bajos ingresos. Sin pretender esgrimir un falso optimismo concerniente a las colonias populares de la Ciudad de México, es posible que este patrón de segregación "no tan segregada" evita algunos de los problemas asociados con la marginación espacial y exclusión social de los pobres en otras ciudades de América Latina (Sabatini y Cáceres, 2001; Katzman, s/f; Saraví, 2004).

La diversidad en la urbanización irregular opera no sólo entre asentamientos sino también, y quizás de mayor importancia, en el interior de los asentamientos. Es bien sabido que la concentración espacial de la pobreza genera efectos empobrecedores: por la calidad de las escuelas, espacios públicos y otros efectos de vecindario (Katzman y Retamoso, 2007). Los asentamientos irregulares tienden a mitigar estos efectos, ya que parte del proceso de su consolidación es la diversificación, no sólo en la calidad de la vivienda, sino también en el nivel socioeconómico y en otras características de la población residente. Entre otras razones, esto se debe a la relativa baja movilidad residencial provocada por el ascenso –o descenso– en el

Gráfica 5

Zona Metropolitana del Valle de México, 2000. Distribución de las AGEBs por tipo de poblamiento



nivel socioeconómico de la población. Es difícil vender una casa usada, aun en el caso de inmuebles regulares elegibles para financiamiento hipotecario. Salvo en casos excepcionales, es aún más difícil vender una casa en una colonia popular donde las instituciones financieras ni se atreven a entrar. Esta dificultad de los moradores para capitalizar lo que han invertido en la construcción de su vivienda como obstáculo a la movilidad residencial ha sido comentada por Alan Gilbert (1999) y Ward (en este volumen). Sin embargo, la desventaja a nivel individual surte beneficios para el conjunto de la sociedad, ya que da lugar al arraigo y a la diversidad.

El grado de diversificación socioeconómica se puede medir comparando la diferencia entre los registros absolutos y relativos de indicadores relevantes. Por ejemplo, tomando el caso de las colonias de origen irregular de Ciudad Nezahualcóyotl, al nivel agregado los indicadores relativos de pobreza resultan favorables, lo que esconde el alto índice de números de pobres que habitan estas colonias. La situación de pobreza de estos individuos

probablemente estaría mucho peor si estuvieran concentrados en áreas habitadas exclusivamente por personas de muy bajos recursos. Este aspecto de los beneficios de la heterogeneidad social de la informalidad ha sido poco estudiado en México y amerita una discusión metodológica más profunda. Un sistema de información como el nuestro puede servir como punto de partida para tal discusión.

De modo semejante, la mezcla de condiciones sociales al interior de la unidad doméstica, o al menos en el interior del predio, también amerita un análisis mayor. Los predios de 150 a 300 metros cuadrados generados por la urbanización irregular ofrecen una mayor flexibilidad para alojar a varias generaciones de pobladores que las construcciones formales de vivienda individual y colectiva. La ocupación múltiple de predios, generalmente por miembros de la misma familia, se ha constatado, por ejemplo a partir del Programa de Mejoramiento implementado en el Distrito Federal. Las relativas ventajas o desventajas de estas urbanizaciones irregulares densamente consolidadas, en el marco comparativo de otras opciones habitacionales disponibles, son todavía materia de estudios futuros. La selección de casos para tales estudios podrá basarse en sistemas de información geográfica, como el OCIM-SIG.

3. Conclusiones

A título de resumen, termino recalcando las consideraciones siguientes:

Primera: si aceptamos una definición subjetiva de la irregularidad, es decir, las apariencias que todos reconocemos, propongo que no es nada difícil, hoy en día, conocer no sólo las dimensiones del fenómeno, sino también, su ubicación precisa, las características censales de su población y vivienda, sus tendencias de cambio, entre otros muchos atributos. Las técnicas tradicionales de identificación y medición que hemos aplicado en el OCIM-SIG, en combinación con las técnicas de la cartografía digital, son fácilmente replicables en otras ciudades, siempre y cuando los que las aplican tengan conocimiento directo del territorio.

Segunda: esta relativamente nueva mensurabilidad de "lo irregular", así definido, permite constatar lo que ya sabíamos: que el fenómeno es enorme y creciente.

Tercera: la urbanización y construcción irregulares, siendo mayoritarias, adoptan modalidades muy diversas, a tal grado que es imposible calificarlas en su conjunto. Tanto la urbanización irregular como la regular tienen sus beneficios y costos; gran parte de las desventajas de la urbanización no regular poco tiene que ver con la condición de "irregularidad".

Cuarta: muchos autores han señalado las ventajas de la urbanización y construcción irregulares por ofrecer una solución habitacional progresiva para la población con menores ingresos. Estas ventajes incluyen su flexibilidad y su adecuación a la capacidad y prioridades de pago de sus moradores. Ciertamente, no se deben soslayar los costos, igualmente comprobables, que acompañan la irregularidad, tanto para los habitantes involucrados como para los gobiernos. Sin embargo, una ventaja de la irregularidad que ha sido poco comentada se refiere a su heterogeneidad: a nivel urbano, a nivel barrial y a nivel de unidad doméstica. Esta capacidad de aglutinar la mezcla social, de propiciar el roce cotidiano entre los ciudadanos de diferentes clases, edades y etnias es, hoy en día, la meta de las políticas habitacionales avanzadas, por ejemplo en Francia o Canadá. ¿La política habitacional en México no es capaz de aprender de esta experiencia?

Quinta: sería interesante fomentar el estudio, con aplicación de juicios de valor, de los beneficios –y desventajas– de esta heterogeneidad social propiciada por la informalidad a diferentes escalas, sobre todo frente a la homogeneidad concreta y social que actualmente parece desplazar la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano.

Sexta: un sistema de información geográfica como el OCIM-SIG puede aportar datos generales cuantitativos sobre la magnitud, características y tendencias de la urbanización irregular. Aunque por sí sola este tipo de información no es capaz de despejar las viejas y nuevas preguntas acerca de la irregularidad, puede constituir una plataforma sólida para refinar las interrogantes y seleccionar los casos para estudios posteriores.

Fuentes consultadas

Abrams, Charles (1996), *Housing in the Modern World*, Faber, London.

Alonso, William (1964), *Location and Land Use. Towards a Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Alegría, Tito y Gerardo Ordóñez (2005), *Legalizando la Ciudad. Asentamientos irregulares y Procesos de Regularización en Tijuana,* El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.

Azuela, Antonio (1993), "La propiedad de la vivienda en los barrios populares y la construcción del orden urbano", en Antonio Azuela (Coord.), *La urbanización popular y el orden jurídico en América latina,* UNAM, México. pp. 3-16.

Bazant, Jan (2001), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente,* Trillas, México.

___ (1991), *Autoconstrucción de vivienda popular,* Trillas, México.

BNHUOPSA (1952), *Estudios 6,* Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, México.

___ (1948), *Estudio de vivienda,* Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, México.

___ (1935), *Comisión de casas baratas,* Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, México.

Burgess, Rod (1982), "Self-help Housing Advocay: A Curious Form of Radicalism. A Critique of the Work of John Turner", en Peter Ward (ed.) *Self-Help Housing. A Critique,* Mansell, London.

Conapo (1997), *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010,* Consejo Nacional de Población, México.

Connolly, Priscilla (2006), "La demanda habitacional", en René Coulomb y Martha Schteingart (Coords.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy,* Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, México.

___ (1982), "Uncontrolled Urban Settlements and Self Build: What Kind of a Solution?", en P. Ward, (ed.) *Self Build Housing: a Critique,* Mansell Press, London. pp. 141-174.

Copevi (1977), *La Producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,* Centro Operacional de vivienda y Poblamiento, AC, México.

Coulomb, René y Cristina Sánchez Mejorada (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México,* Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, México.

Cruz, María Soledad (2001), *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,* RNIU/UAM-A, Puebla.

Davis, Mike, (2006), *Planet of Slums,* Verso, London.

De la Peña, Guillermo y Renée de la Torre (1993), "Irregularidad urbana, contradicciones sociales y negociación política en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en

Antonio Azuela (Coord.) *La urbanización popular y el orden jurídico en América latina*, UNAM, México, pp. 103-136.

De Soto, Hernando (2001), *El misterio del capital*, Diana, México.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, México.

___(1993), "La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?", en Antonio Azuela (Coord.) *La urbanización popular y el orden jurídico en América latina*, UNAM, México, pp. 19-30.

Gilbert, Alan (1999), "A Home is for Ever? Residential Mobility and Home Ownership in Self-help Settlements", en *Environment and Planning A*, 31, 1073-91.

Huamán, Elías A. (1998), *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Méx.

IMSS (1997), *Investigación de vivienda en 11 ciudades del país*, (3 vols.) Instituto Mexicano del Seguro Social, México.

INV (1958), *Colonias proletarias*, Instituto Nacional de Vivienda, México.

Iracheta, Alfonso (1984), *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, UAEM, Toluca.

Jiménez, Edith (2000), *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Universidad de Guadalajara-Juan Pablos Editores-Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Aguascalientes.

Jones, Gareth (1991), *The Impact of Government Intervention upon Land Prices in Latin American Cities: The Case of Puebla, Mexico*, unpublished PhD thesis, University of Cambridge.

Kaztman, Ruben (s/f), "Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas", en <http://info.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/kaztman.html> Consulta: 28 de noviembre de 2007.

Kaztman, Rubén y Alejandro Retamoso (2007), «Effects of Urban Segregation on Education in Montevideo", en CEPAL *Review*, abril, núm. 91, en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/29506/lcg2333iKaztman.pdf> Consulta: 28 de noviembre de 2007.

Pradilla, Emilio (1982), "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina", en Emilio Pradilla (Comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México.

Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, en

<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=FENÓMENO> Consulta: 28 de noviembre de 2007.

Rébora, Alberto (2000), "Políticas de suelo urbano en México: Experiencias y perspectivas", en Alfonso Iracheta y Martim Smolka (coords.), *Los Pobres de la ciudad y la Tierra*, El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute, Zinacantepec, México, pp. 215-28.

Ribbeck, Eckhart y Sergio Padilla (2002), *Die Informelle Moderne Spontsnes Baunen in México-Stadt. Informal Modernismo. Spontaneous Building in Mexico City*, Universität Stuttgart, Stuttgart.

Ruvalcaba, Rosa María y Martha Schteingart (1985), "Diferenciación socioespacial intraurbana en el área metropolitana de la Ciudad de México", en *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 9, septiembre-diciembre, pp. 481-514.

Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", en EURE, vol. 27, núm. 82, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Saraví, Gonzalo A. (2004), "Urban Segregation and Public Space: Young People in Enclaves of Structural Poverty", en CEPAL *Review*, agosto, núm. 83, en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/21967/lcg2231iSaravi.pdf> Consulta: 28 de noviembre de 2007.

Scott, James C. (1998), *Seeing Like a State*, Yale University Press, New Haven and London.

Turner, John F.C. (1977), *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, Panther, New York.

___(1966), "Uncontrolled Urban Settlements: Problems and Solutions", United Nations Conference on Human Settlements, Pittsburg.

Turner, John F. C. and Robert Fichter (Eds.) (1972), *Freedom to Build*, Macmillan, New York and London.

Varley, Ann (1985), *"Ya somos dueños". Ejidal Land Development and Regulation in Mexico City*, tesis de doctorado, University College, London,

Ward, Peter (1998), *Mexico City*, John Wiley, Chichester, Versión en español: *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

___(1976), *In Search of a Home: Social and Economic Characteristics of Squatter Settlements and the Role of Self Help Housing in Mexico City*, PhD Thesis, University of Liverpool.

Notas

1. Profesora distinguida adscrital al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: pconnolly@prodigy.net.mx
2. El OCIM-SIG ha sido construido en diferentes etapas con la colaboración de un gran número de personas. Entre ellas destacan por su contribución sobresaliente: Javier Bernal, José Castro, René Coulomb, Emilio Duhau, Alejandro Suárez Pareyón, Joel Vázquez y Jesús Velázquez.
3. Bajo la asesoría de Jane Addams, de Hull House, Chicago, el Banco Nacional Hipotecario realizó su primer estudio que pone en el mapa los asentamientos irregulares de la Ciudad de México en 1935, seguido por otros estudios, en 1946 y 1952 (BNHUOPSA, 1935, 1948, 1952). El Instituto Nacional de Vivienda realizó lo suyo en 1958 (INV, 1958) y, en 1967, el Instituto Mexicano del Seguro Social publicó un estudio de vivienda en 11 ciudades que ubica, cuantifica y caracteriza la vivienda, incluyendo la irregular (IMSS, 1967). En 1976, con base en mapas, estimamos que "aproximadamente 50% de la población vive en 'colonia populares' creadas a partir de los años 1940, que ocupan 64% del área urbanizada de la Ciudad de México" (Copevi, 1977). Estimaciones similares se publicaron en Ward (1976 y 1998).
4. Las variables y su promedio para cada rango de calidad habitacional censal son:

CENTROS FINALES DE LOS CONGLOMERADOS

	CALIDAD DEL CONGLOMERADO			
	2. MUY BUENA	1. BUENA	4. MAL	3. MUY MAL
% de viviendas con techos de materiales ligeros y naturales	3.27	16.84	31.35	47.86
% de viviendas con un cuarto (no incluye cocina)	4.75	22.38	32.37	36.97
% de viviendas sin servicio sanitario exclusivo	2.77	12.01	12.70	18.55
% viviendas sin drenaje conectado a la red pública	2.07	6.16	18.24	85.06
% de viviendas sin agua entubada en la vivienda	4.75	31.64	65.30	81.52
% de viviendas sin teléfono	19.93	48.22	72.03	83.41
% de de viviendas sin calentador	8.64	37.46	64.11	78.11

Suelo y servicios en colonias de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, 1980-2005

Susana Medina Ciriaco[1]

"...los pobres ocupan los peores suelos en términos de características adquiridas: *las áreas más contaminadas, con servicios mínimos y el peor transporte.*"
(Gilbert y Ward, 1987: 65)

Introducción

Se ha llegado a demostrar que desde el Estado hay una incapacidad estructural para proveer suelo urbanizado para los pobres (Smolka, 2001) y, por otro lado, los pobres no pueden acceder al suelo porque sus precios son muy altos[2]. A lo anterior se suma el costo por introducción de servicios, y algunos funcionarios federales han llegado a plantear que resultaría más barato para el gobierno que él mismo comprara los lotes y se los regalara a los colonos, ya que proveer de servicios implica un gasto mayor para el erario público.

> "Si a todo esto añadimos el hecho de que los costos por la introducción de servicios se incrementan en mínimo 200% cuando el terreno ya está ocupado, nos lleva a una situación de verdadero despilfarro por la incapacidad histórica que ha tenido el país en el control e inducción del desarrollo urbano. Esta situación es tan incongruente, que sería más barato comprar el terreno a precios especulativos \$250 m² [23 dólares[3]] (en el Estado de México), introducir los servicios \$200 m² [18 dólares] y regalarlo, que introducir los servicios, cuando ya está ocupado con un costo de mínimo \$600 m² [55 dólares]" (Hernández, 2007: 11).

Es decir, si el gobierno comprara el terreno y se lo regalara al colono significaría una erogación de 41 dólares por metro cuadrado, cantidad menor en comparación con los 55 dólares que tiene que invertir cuando el terreno ya está ocupado y el gobierno introduce los servicios, hay una diferencia de 14 dólares por cada metro cuadrado.

Introducir servicios a las colonias significa una gran erogación monetaria en las distintas circunstancias en que suceda, ya sea en lotes sin ocupación que en los que ya fueron ocupados. El presente artículo aborda la situa-ción de los servicios públicos en áreas ocupadas, revisando el caso de nueve colonias de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Se trata, pues, de analizar uno de los aspectos más importantes en la informalidad del suelo urbano[4]: la provisión de servicios.

El documento se divide en cinco partes: en una primera sección se abordan los elementos teóricos sobre el suelo urbano, definición y características, así como su relación con los servicios; en el segundo apartado se presenta el contexto de la investigación: la Zona Metropolitana del Valle de Toluca; en la tercera parte se hace una revisión de lo que los planes de desarrollo urbano municipal señalan en torno a la dotación de servicios y los asentamientos humanos irregulares en los municipios y colonias seleccionadas; en la cuarta sección se detalla la metodología utilizada, y en la quinta parte se dan a conocer los resultados obtenidos con la investigación. Al finalizar se presentan las conclusiones.

1. Elementos teóricos sobre el suelo urbano

1.1. Definición

El suelo urbano puede tener distintas connotaciones. En un primer momento es importante distinguirlo de la forma como aparece en el proceso productivo[5] en el que se encuentra: puede ser suelo en breña, en proceso de urbanización o suelo urbanizado[6].

El suelo en breña es aquél que está en la frontera entre lo rural y lo urbano. Es un suelo sin servicios, eminentemente agrícola, con un precio en el mercado de suelo urbano mayor al que podría ofrecer al propietario si éste lo cultivara. Se encuentra en la periferia de las ciudades y las personas que acceden a él son de bajos recursos económicos, pero también se da

el caso de que el capital inmobiliario adquiera estos terrenos, esperando su valorización futura.

El suelo en proceso de urbanización es aquél que debido a la expansión de la mancha urbana cuenta ya con equipamiento e infraestructura urbana cercana, lo que hace que el propietario se decida a sustraerlo del ámbito agrícola, lo limpie y lo cerque.

En un tercer paso, "con la lotificación del terreno y con la producción de las redes de infraestructura se genera lo que propiamente se designa como suelo urbanizado" (Terrazas, 1996: 53). Este suelo, además de las características anteriores puede también, y que de esto va a depender su precio en el mercado, estar regulado por los planes parciales de desarrollo urbano y tener un uso de suelo específico (Sedesol, 2001: 1).

El suelo urbanizado es un suelo distinto al suelo en breña, pues hay trabajo incorporado a él. Cuenta ya con infraestructura y equipamiento urbano (redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, pavimento, vialidad, recolección de basura, etcétera), es decir, es ya una mercancía con un proceso de producción interno, por la aplicación de capital (renta diferencial II) y ubicado en un contexto favorable para su valorización (renta diferencial I); "...por lo cual, podemos concluir que el suelo urbanizado es una mercancía compuesta de dos elementos de naturaleza diversa que son la tierra y las redes construidas" (Terrazas, 1996: 53-54).

La infraestructura y el equipamiento urbanos que constituyen estas redes construidas, considerados como valores de uso, son usualmente "producidos por el Estado" (Jaramillo, 1982: 22). El suelo urbanizado, entonces, es un concepto más técnico, que tiene que ver con el grado de desarrollo y de capital incorporado al suelo. A diferencia de éste, el suelo urbano es un concepto social, que integra al suelo en breña, en proceso de urbanización y urbanizado.

Otra distinción importante es la que existe entre el suelo urbano y el espacio urbano. El espacio urbano es el todo, e integra, como uno de sus componentes, básicos por cierto, al suelo urbano. En el espacio urbano el suelo no es suficiente como tal, aunque sí imprescindible, pues es el soporte físico de las actividades. Según esta noción, se concibe el suelo urbano como aquí lo apreciamos cuando definimos suelo en breña, como suelo sin trabajo, con la única característica de incorporar la renta absoluta, que tienen todos los terrenos en sí mismos por el hecho de ser propiedad privada.

La diferencia se hace en función de que no existe un espacio construido o una edificación de la tierra como tal.

> "En este sentido, los diferenciamos [suelo y espacio urbano] en la medida que el espacio urbano deber ser considerado un bien, producto del trabajo, mientras que el suelo urbano es su soporte natural más importante" (Jaramillo, citado por Iracheta, 1997: 59-60 y Jaramillo, 1982: 17).

Hasta cierto punto es importante no reducir el concepto de suelo urbano a un concepto de simple soporte físico, y se requiere complementar la idea con lo siguiente:

> "...suelo urbano [es] todo suelo con valor producido por el trabajo en las distintas actividades inmobiliarias que se realizan con las ciudades" (Palacio, 2000: 129).

Por suelo urbano entendemos, entonces, la relación social que se establece en el espacio físico de las ciudades y que en su proceso productivo da cuenta del suelo en breña, en proceso de urbanización y suelo urbanizado. Tiene dos componentes esenciales: la tierra y lo que está construido sobre ella. También podemos decir que es una mercancía, pues integra de manera no excluyente el valor de cambio por encima del valor de uso; al momento de su intercambio, en la compraventa se cristaliza su renta, la cual está constituida por una renta diferencial I y II (localización, constructibilidad e inversiones de capital), la renta absoluta (asignada por el simple hecho de ser propietario y contar con un ordenamiento jurídico) y la renta de monopolio (pagar un excedente por pertenecer a una clase, como una expresión de segregación social).

El suelo urbano se valoriza con las inversiones de capital a través de la infraestructura y el equipamiento urbano, actividades éstas realizadas por el Estado; en más de una ocasión dichas actividades de provisión de servicios se ven asumidas ya no por el Estado sino por los mismos habitantes de las colonias populares.

1.2. Características

Harvey (1985) e Iracheta (1992 y 1997) describen las características del suelo urbano desde la perspectiva de considerarlo como una mercancía con valor de uso y valor de cambio, así como un recurso económico clave para el desarrollo urbano.

- Por su tenencia de la tierra, se clasifica en legal o ilegal[7]. El suelo urbano en el ámbito de la producción se da de manera espontánea; son las fuerzas del mercado de bienes las que lo regulan, provocando con ello que existan lugares dentro de la misma ciudad con dos modalidades:
- Una, de carácter privado: caro, vinculado al sector inmobiliario, al cual acceden las clases sociales con mayores ingresos; estos sitios están caracterizados por ubicarse en lugares privilegiados y con todos los servicios e infraestructura urbana, es el suelo legal.
- El otro suelo urbano se le ha llegado a llamar de distintas formas: suelo urbano informal, ilegal o irregular, asentamientos irregulares, lugares residuales, en la década de los setenta se les llamó "territorios liberados" (Jiménez, 2007: 1-2). Sus características son: el suelo es relativamente barato[8], se carece de los servicios básicos de infraestructura (agua, luz y drenaje), se accede a él de manera irregular desde el punto de vista jurídico de la propiedad y de las reglamentaciones establecidas por las autoridades estatales, y se ubica en las áreas periféricas de las ciudades.
- Los precios del suelo se determinan del centro de la ciudad hacia la periferia. En esta última zona "el precio es bajo porque el terreno está fuera de los perímetros urbanos, o porque carece de servicios o porque es todavía técnicamente ilegal y por lo tanto no susceptible de ser abastecido ni sujeto de créditos" (Gilbert y Ward, 1987: 71).

Como conclusión tenemos que el suelo urbano puede ser legal o ilegal, el hecho de que sea uno u otro no depende tanto del tipo de tenencia de la tierra, sino que es expresión de la lucha de clases, donde unos, los de mayores recursos, eligen en dónde vivir, en las mejores condiciones; los otros, los pobres, viven en donde les dejan, sitios sin servicios, sin infraestructura, en donde es el colono el que finalmente "edifica" su entorno. Al proceso

se le conoce como urbanización popular (Schteingart, 1997: 14) o precarismo urbano (Rébora, 2000). De manera reciente a este mercado irregular se le identifica como "polígonos de pobreza", al respecto Jiménez (2007: 2) señala lo siguiente:

> "Ahora, con una propiedad casi clínica, se hace referencia a los asentamientos irregulares como "polígonos de la pobreza". Hasta cierto punto las expresiones para referirse a la urbanización popular, a lo largo del tiempo, reflejan la realidad cambiante de los diferentes actores que intervienen en su proceso."

2. El contexto de la investigación

Las colonias objeto de estudio se encuentran localizadas en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Es una de las dos zonas metropolitanas del Estado de México, que forma parte de la región centro del país (mapa 1).

MAPA 1
UBICACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO EN LA REPÚBLICA MEXICANA

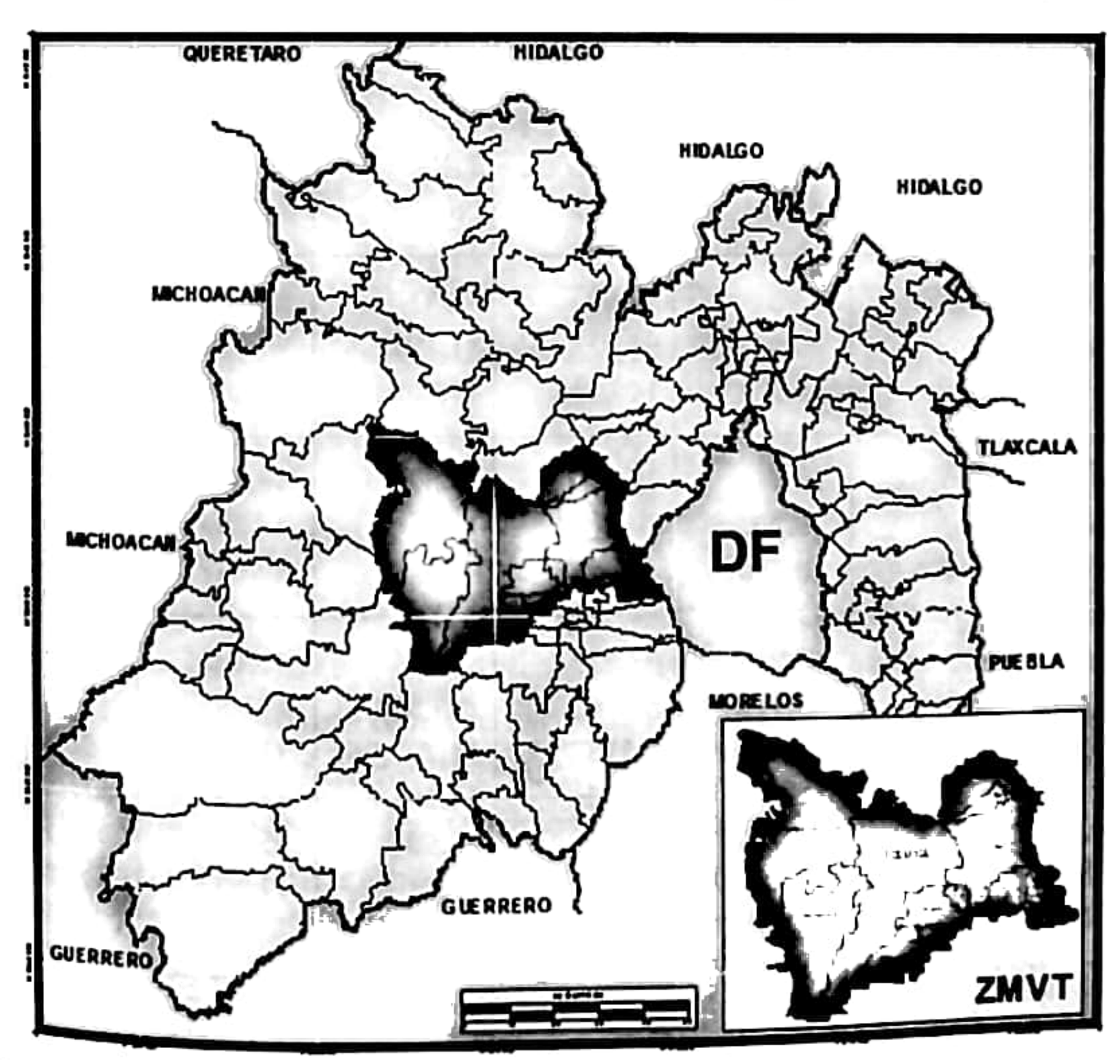


Fuente: INEGI (2000a), *Marco geoestadístico nacional*, Aguascalientes.

A su vez, la ZMVT está considerada en la gran megalópolis del centro, conformada por las Zonas Metropolitanas del Valle de México (ZMVM), de Puebla-Tlaxcala, la correspondiente de Toluca-Lerma, así como las aglomeraciones urbanas de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala.

La localización de la ZMVT en la gran megalópolis está implicando la susceptibilidad a un fuerte crecimiento urbano en un contexto de alta densidad demográfico rural (núcleos agrarios), lo que lleva a una considerable inmigración campo-ciudad y al crecimiento informal de la misma. En este ámbito, se prevé que el crecimiento futuro se centrará en las ciudades de más de 1 millón de habitantes. En la zona centro de nuestro país las metrópolis regionales para el año 2000 serán "...el Área Metropolitana de la Ciudad de México, Puebla y Toluca (...) todas con más de un millón de habitantes" (Covarrubias, 2000: 12 y 14).

Mapa 2
La Zona Metropolitana del Valle de Toluca en el Estado de México



Fuente: INEGI (2000b), *Marco geoestadístico municipal*, Aguascalientes.

La ZMVT es señalada en algunos documentos (GEM, PEDU, 2003: 66) como la séptima metrópoli a nivel nacional; no obstante, dentro del mismo aparato gubernamental en el Estado de México también la conciben como aquella que ocupa el quinto sitio en la República Mexicana (GEM, 2004).

La ZMVT considera un total de 12 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (Sedesol, 2004: 82), con una población para 2005 de un poco más de 1,610,000 habitantes (cuadro 1); el municipio con el mayor número de pobladores es Toluca (la metrópoli) con 747,512 habitantes, lo cual significa que 46.41% del total de la población de esta zona metropolitana se aloja en dicho municipio.

Cuadro 1

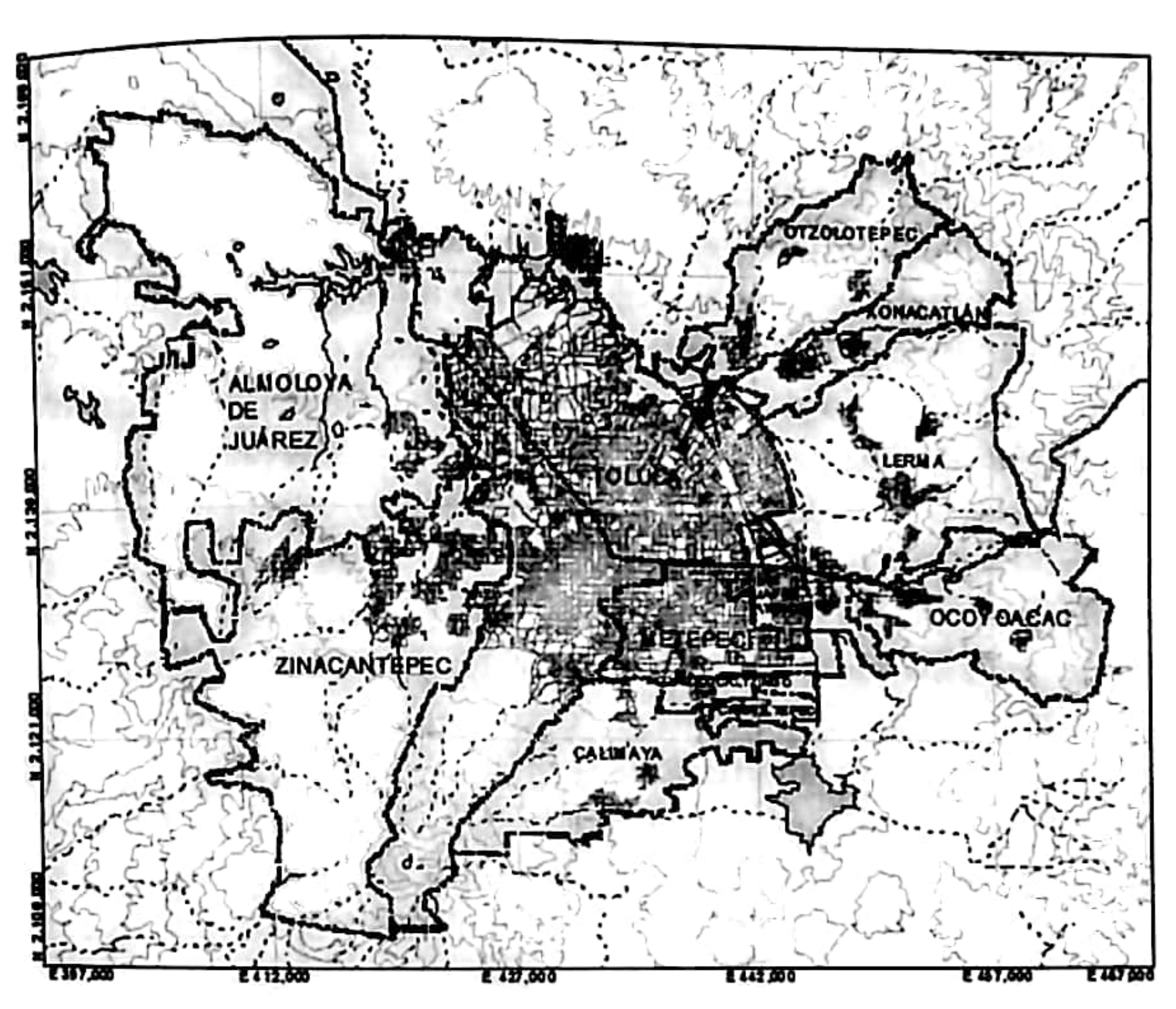
Zona Metropolitana del Valle de Toluca: población 1970-2005

Zona metropolitana **Municipio**	**Población (habitantes)**				
	1970	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**
ZM de Toluca	**496,985**	**1,046,718**	**1,254,883**	**1,451,801**	**1,610,786**
Almoloya de Juárez	49,191	84,147	96,662	110,591	126,163
Calimaya	15,666	24,906	31,902	35,196	38,770
Chapultepec	1,909	3,863	5,163	5,735	6,581
Lerma	36,071	66,912	81,192	99,870	105,578
Metepec	31,724	140,268	178,096	194,463	206,005
Mexicaltzingo	4,037	7,248	8,662	9,225	10,161
Ocoyoacac	19,364	37,395	43,670	49,643	54,224
Otzolotepec	22,203	40,407	49,264	57,583	67,611
San Mateo Atenco	18,140	41,926	54,089	59,647	66,740
Toluca	239,261	487,612	564,476	666,596	747,512
Xonacatlán	15,237	28,837	36,141	41,402	45,274
Zinacantepec	44,182	83,197	105,566	121,850	136,167
Edomex	**3,833,185**	**9,815,795**	**11,707,964**	**13,096,686**	**14,007,495**
Metepec/ZM (%)	**6.38**	**13.40**	**14.19**	**13.39**	**12.79**
Toluca/Edomex (%)	**48.14**	**46.58**	**44.98**	**45.92**	**46.41**
ZM/Edomex (%)	**12.97**	**10.66**	**10.72**	**11.09**	**11.50**

Fuentes: Sedesol-Conapo-INEGI (2004): *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.INEGI, 2006: II Conteo de Población y Vivienda 2005, Aguascalientes.SIC (1972), IX Censo general de población.

MAPA 3

LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA Y SU ÁREA URBANA



Fuente: INEGI (2000c), *Cartografía digital*, Aguascalientes.

3. ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y DOTACIÓN DE SERVICIOS EN LA ZMVT

En nueve municipios de la ZMVT en los que se revisaron sus Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), publicados en el año 2003, se encontró que en todos los casos existe una relación estrecha entre asentamientos irregulares y servicios públicos deficientes. En Almoloya de Juárez estos asentamientos "carecen de la mayoría de los servicios de infraestructura y equipamiento"; Lerma padece una situación similar en donde los grupos de menores ingresos se asientan en las áreas inundables, de propiedad federal, sin servicios, sin infraestructura y sin equipamiento básico, como escuelas, centros de salud, mercados etc. En el caso de Metepec, en donde predomina la propiedad

privada, los terrenos que están ocupándose de manera irregular se localizan en las tierras con vocación agrícola (cuadro 2).

En Ocoyoacac la situación no es distinta, los asentamientos irregulares se ubican en áreas inundables, en zonas que impiden la instalación de las líneas de drenaje, en áreas de protección forestal, en suelos inestables proclives a deslizamientos y derrumbes, en este último caso se encuentra la colonia El Pocito del Olvido, la cual se analiza en el presente capítulo (cuadro 2).

Al igual que en Metepec, en San Mateo Atenco nuevamente los terrenos con vocación agrícola están sirviendo para la instalación de asentamientos irregulares; aunado a ello existe una insuficiencia en la provisión de los servicios públicos. En el mismo orden de ideas, en el municipio de Toluca también se están ocupando los terrenos con actividades agrícolas. En este municipio se pueden diferenciar dos tipos de asentamientos irregulares: los asentamientos ya consolidados, que quedaron dentro de las áreas urbanas, los cuales tienen acceso a infraestructura y servicios, aún cuando sean deficientes, y los que se encuentran en proceso de consolidación, localizados en la periferia del municipio de Toluca, con nula dotación de servicios públicos e infraestructura (cuadro 2).

En Xonacatlán existen asentamientos irregulares que están por encima de la altura que puede garantizar la dotación de servicios, localizados en áreas de protección ambiental; estos asentamientos por las mismas condiciones topográficas carecen de servicios, vialidades y están ubicados en zonas de riesgo (cuadro 2).

4. Metodología

Para la selección de las colonias y fraccionamientos se elaboró un marco muestral, con tres variables: origen del suelo, localización y situación de los servicios.

En la primera variable se consideró el origen del suelo, se eligió suelo ejidal, privado y público. El ejido es una forma de tenencia del suelo derivada del artículo 27 Constitucional, puede ser de dos tipos: regular e irregular; también se le conoce como propiedad social. Cuando es regular se acredita su propiedad "mediante los documentos idóneos reconocidos por la legislación agraria" (GEM, 2002: 1), y en el caso del suelo ejidal irregular, son terrenos que fueron vendidos al margen de la legislación agraria.

Cuadro 2

Situación de los asentamientos irregulares en la ZMVT

Municipio	Situación actual
1. Almoloya de Juárez	"Para el año 2000, existen 14 poblados o núcleos con asentamientos irregulares en zonas ejidales, con una superficie de 157.64 hectáreas. Ningún poblado tiene títulos de propiedad y la Corett no ha regularizado ninguna superficie. Los asentamientos irregulares ocupan una superficie total de 157.64 hectáreas que representan 0.57% de la superficie ejidal del municipio. Sin embargo, estos asentamientos carecen de la mayoría de los servicios de infraestructura y equipamiento; asimismo, las viviendas presentan condiciones precarias" (PMDU, Almoloya de Juárez, 2003: 95-98).
2. Lerma	"Dentro de la composición social de la población de Lerma se han podido encontrar grupos de bajos ingresos que no tienen acceso al suelo urbano o que por la localización de sus actividades se asientan sobre predios que no cuentan con servicios e infraestructura básica, de tenencia ejidal o de propiedad federal o estatal (algunos de ellos son terrenos de propiedad federal e inundables); también se cuenta con localidades asentadas sobre terrenos ejidales y comunales. La participación municipal en la solución de esta problemática ha sido muy baja. Dentro del municipio de Lerma no se han identificado programas de regularización para la tenencia de la tierra, esto afecta de manera directa los usos y destinos del suelo que el municipio pueda obtener en un futuro" (PMDU, Lerma, 2003: 40-41).
3. Metepec	"En Metepec existen tres tipos de tenencia de la tierra, la propiedad privada, la ejidal y la comunal(...)La ubicación del municipio de Metepec y sus características de tenencia de la tierra, en la que predomina la propiedad privada, hace que las zonas centro, norte y norponiente resulten atractivas para los asentamientos humanos, esto se constata con la ubicación de conjuntos habitacionales y fraccionamientos en dichas zonas. La ubicación de los ejidos de Metepec se presenta al oriente de la cabecera municipal, con un uso agropecuario original y que a la fecha presenta problemas de comercialización y subdivisión para uso urbano" (PMDU, Metepec, 2003: 41).

Cuadro 2 (*continúa*)

4. Ocoyoacac	"De 1982 a la fecha, el problema de la tenencia de la tierra se ha acentuado, desde entonces, en los planes estatales de desarrollo se pensaba en el municipio como receptor del crecimiento de la Ciudad de México y de la ciudad de Toluca para ayudar a frenar el crecimiento de estas dos urbes, situación que ha llevado al conflicto más grande que se tiene en Ocoyoacac, ya que los ejidatarios, al ver amenazada su propiedad, han realizado una serie de manifestaciones de toda índole para evitar que eso suceda. En el municipio predomina la tierra de propiedad social, tanto ejidal como comu nal, que se encuentra distribuida en todo el territorio."En lo que se refiere a asentamientos humanos irregulares se identifican los siguientes tipos:a) Terrenos federales que han sido vendidos u ocupados ilegalmente.- En áreas inundables.b) Terrenos ejidales y comunales que han sido cedidos a avecindados.- En los que además se presentan conflictos entre ejidatarios y avecindados.c) Ocupaciones que contravienen lo dispuesto en el Plan de Centro de Población Estratégico:- La zona de El Pedregalito, que además de ser federal, está fuera de límite de centro de pobla ción y por consiguiente del Plan, por ser una zona pedregosa como lo señala su nombre, una zona arbolada en la que la roca dificulta la instalación de líneas de drenaje y en la que las aguas residuales se infiltran.- Viviendas construidas en San Antonio El Llanito, en la zona prevista como industrial.- Industrias establecidas fuera del límite este de la zona prevista para dicho uso.- La zona denominada La Piedra, en el área de protección forestal al noreste de la zona industrial.- Fuera del límite del Plan.d) Las zonas que están en proceso de ocupación sin tomar en cuenta los riesgos, además de las ya mencionadas, son:- La porción del paraje denominado de El Pocito del Olvido, del ejido de Ocoyoacac colindante con los fraccionamientos Jajalpa y San Martín, que por la fuerte pendiente y suelos inestables es propensa a los deslizamientos.- La ocupación de la zona sur de San Pedro Cholula y de la zona denominada Llano de Compromiso que están sujetas a inundaciones" (PMDU, Ocoyoacac, 2004: 35-36).
5. Otzolotepec	"De la superficie municipal, 45.99% se considera como ejido, 46.62% de bienes comunales y únicamente 7.39% es de propiedad privada. Dentro del municipio se tienen detectados dos asentamientos irregulares que corresponden a lotificaciones clandestinas que se encuentran ubicados al oeste de la cabecera municipal, *localizados en una zona de*

Cuadro 2 (*continúa*)

	litigio con el municipio de Temoaya. Estos asentamientos se denominan La Joya y La Cañada. Actualmente las autoridades municipales promueven las acciones del dominio pleno como primer paso para su regularización" (PMDU, Otzolotepec, 2003: 72-73).
6. San Mateo Atenco	"El municipio cuenta con una superficie de 1,876 hectáreas, de las cuales 1,404 (74.84%) corresponden a terrenos de propiedad privada y 472 (25.16%) presentan régimen ejidal. La zona ejidal al sur de Paseo Tollocan presenta una fuerte pulverización del ejido; Corett presenta tres polígonos a regularizar, sin llevarse a cabo de manera formal la desincorporación del régimen federal por falta de coordinación entre las autoridades municipales, ejidales y la Corett. En San Mateo Atenco la escasez de oferta de suelo ha provocado la irregularidad en la tenencia de la tierra y la especulación inmobiliaria, generando un crecimiento desordenado en áreas de vocación agrícola e insuficiencia en la dotación de servicios públicos, en este sentido, es necesario(…) [manejar] con especial atención la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano"(PMDU, San Mateo Atenco, 2003: 29).
7. Toluca	"El régimen de tenencia del suelo en las áreas que comprende el municipio se divide en propiedad privada, ejido y propiedad federal. La tenencia de tipo privada abarca una superficie de 19,635.08 hectáreas del territorio municipal, la cual corresponde a las áreas habitacionales consolidadas, áreas industriales y zonas en proceso de consolidación denominadas como mixtas. La superficie ejidal ocupa 12,445.4 hectáreas de la superficie municipal; de dicha superfi cie, 44.96% ha sido regularizado por Procede y Corett. La mayor proporción de ejido se encuentra en el noroeste del municipio, en delegaciones como San Martín Toltepec y Tlachaloya, las cuales mantienen como principal actividad la agricultura, a excepción de las ubicadas en la delegaciones de San Pedro Totoltepec y San Andrés Cuexcontitlán, donde la regularización de la tenencia de la tierra fomenta la presencia de asentamientos humanos dispersos. Los asentamientos irregulares en el municipio se pueden diferenciar en dos tipos: los asentamientos ya consolidados que se encuentran inmersos en áreas urbanas de las delegaciones de Santa Ana Tlapaltitlán y Santa María Totoltepec, que

Cuadro 2 (*continúa*)

	cuentan con infraestructura y servicios, y los que se encuentran en proceso de consolidación, ubicados en la periferia del área urbana de Toluca sobre uso urbano y mixto. Cabe señalar que por su condición de ocupación sobresale el asentamiento irregular conocido como Bordo Las Canastas, donde el proceso de poblami :nto se inició con la desecación del bordo con el mismo nombre y posteriormente la invasión a este terreno; actualmente se encuentra en proceso de consolidación. "Por otro lado, apareció el crecimiento no inducido, es decir, el crecimiento no fue planeado. El desarrollo del Área Urbana en este sentido fue dado de manera horizontal, disperso, con nula dotación de servicios públicos e infraestructura, dándose principalmente en la colonia Nueva Oxtotitlán, San Buenaventura, Capultitlán y Santa Ana Tlalmimilolpan, prácticamente al sur de la ciudad de Toluca. En conclusión, el proceso de ocupación del suelo de la ciudad de Toluca y sus delegaciones urbanas responde al planteamiento de urbanización realizado en el Plan de Centro de Población Estratégico de 1985, 1993 y 1996, en los cuales se delimitaron las áreas de crecimiento urbano, que en suma ofertaron una superficie total de 22,044 hectáreas como suelo urbanizable" (PMDU, Toluca, 2003: 147 y 87).
8. Xonacatlán	"En el municipio existen tres tipos de propiedad: privada, pública y social (comunal y ejidal). La propiedad privada ocupa más de la mitad del territorio municipal ya que concentra 73.88% (2,428.10 ha), que está ocupada principalmente por uso habitacional; le sigue la propiedad social con un total de 657.31 hectáreas, lo que representa 20% de la superficie municipal, la cual está destinada en su mayor parte al uso agrícola y a asentamientos irregulares. Tanto la cabecera municipal como Santa María Zolotepec han crecido fundamentalmente sobre propiedad privada. Recientemente la localidad de Xonacatlán está creciendo hacia el sur de la carretera Toluca-Naucalpan, en la zona del ejido de San Francisco Xonacatlán, en terrenos ubicados en el municipio de Lerma, conforme al límite de IIGECEM; los ejidos de San Francisco Xonacatlán y Zolotepec se encuentran al 100% dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede). En el municipio básicamente existen tres zonas de asentamientos irregulares, una de ellas corresponde al área urbana de la localidad de Tejocotillos que se encuentra

Cuadro 2 (*continúa*)

	dentro de la cuota 2800 correspondiente al Parque Otomí-Mexica, que está considerado como Área de Preservación Ecológica; caso similar es el que ocurre con el segundo asentamiento, que es la localidad de Mimiapan, ubicada dentro del mismo parque. El tercer asentamiento irregular corresponde a las zonas de La Garita y La Loma, pertenecientes a la localidad de Zolotepec, las cuales corresponden a un fraccionamiento irregular del suelo, carente de servicios, vialidades y ubicados en zonas de riesgo. La problemática que presentan dichos asentamientos debido a su condición y al factor topográfico es la carencia de servicios y, por tanto, de degradación del medio ambiente, por el uso irracional de los recursos y contaminación de los mismos" (PMDU, Xonacatlán, 2004: 52-53).
9. Zinacantepec	"Siendo el de mayor superficie el ejidal, que equivale a 65.55% del total; le sigue en extensión la propiedad privada con 28.62% y 5.83% del régimen comunal" (PMDU, Zinacantepec, 2003: 59).

Fuente: Elaboración propia con base en: GEM (Gobierno del Estado de México), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 64, 29 de septiembre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Mateo Atenco", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 84, 27 de octubre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 85, 28 de octubre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Otzolotepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 90, 4 de noviembre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 93, 7 de noviembre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 93, 7 de noviembre del 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Almoloya de Juárez", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 116, 11 de diciembre de 2003, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 60, lunes 29 de marzo de 2004, Toluca.

___"Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 130, 31 de diciembre de 2004, Toluca.

El suelo privado es aquel en el que se realizó traslado con venta legal, y puede haber de dos tipos: colonias o fraccionamientos. Cuando el suelo privado es ilegal significa que "los bienes inmuebles (...) no se encuentran integrados al sistema registral del estado [por tanto], se consideran como irregulares ya que los poseedores no cuentan con un título debidamente inscrito en el Registro Público, lo que hace imposible asegurar los derechos de propiedad dentro del patrimonio de las personas, esto impide a su vez a las personas que se encuentran en esta situación la posibilidad de disponer libremente de sus bienes, acceder a créditos de distintas instituciones, etc." (Velasco, 1999: 8).

El suelo público es definido por Rébora (2000: 134) como la propiedad pública, "el régimen jurídico a que están sujetos los bienes de dominio público tiene como objeto conservar y proteger la propiedad nacional, como elemento fundamental del Estado mexicano."

Para la segunda variable de localización se tomó en cuenta que en la formación del valor del suelo, lo que influye es la localización (también se le llama renta diferencial I, significa que se hace un sobrepago, un pago excedente entre mejor localizado o ubicado esté un terreno) y la urbanización en general: banquetas, servicios (igualmente renta diferencial I, son las obras que hacen que los terrenos se vayan revalorando a medida que van contando con todos los servicios); la localización se subdivide en tres: la ciudad interior, que es la ciudad original, las cabeceras municipales; la periferia inmediata, que es el límite de lo que era la ciudad original o interior, y la periferia lejana, que es la ubicada a más de 2 kilómetros de la ciudad original o interior.

La tercera variable fue la situación de los servicios en los asentamientos. Los hay de dos tipos: sin servicios y con todos los servicios, a éste último también se le conoce como suelo servido, con toda la accesibilidad posible. Se considera la situación de los servicios al momento de la compra.

Cada colonia y fraccionamiento seleccionado representa una combinación de estas tres variables: origen, localización y situación de los servicios (cuadro 3).

Además de las anteriores variables, se establecieron tres criterios para la selección de las colonias y el fraccionamiento: que el fraccionamiento seleccionado tuviera como característica que el suelo se hubiera negociado en su compraventa, que el suelo ejidal fuera irregular y que las localizaciones tanto de colonias como del fraccionamiento fueran equivalentes para

Cuadro 3

Variables para selección de las colonias: origen, localización y situación de los servicios

Origen	Localización	Situación de los servicios
(1) Suelo ejidal o comunal irregular	(A) Ciudad interior	(X) Asentamientos sin servicios
(2) Suelo privado, colonias regulares	(B) Periferia inmediata	
(3) Suelo privado, fraccionamientos legales	(C) Periferia lejana	(Y) Asentamientos con todos los servicios

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* ZMVT*, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

su elección (misma condición socioeconómica de la población, son áreas en donde se asienta población de escasos recursos económicos).

Con base en lo anterior, la matriz muestral con la combinación de variables y las colonias seleccionadas quedó finalmente constituida como se muestra en el *cuadro 4*.

Cuadro 4.

Colonias seleccionadas

Combinación de variables	Colonia o fraccionamiento seleccionado
Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la ciudad interior o en la periferia de la ciudad, sin servicios.	Colonia Guadalupe La Ciénega, municipio de Lerma y colonias Américas y Ampliación El Campesino del municipio de Chapultepec.
Suelo privado, colonias legales, en la periferia inmediata, con todos los servicios.	Fraccionamiento La Cruz Comalco, municipio de Toluca y la cabecera municipal del municipio de Almoloya de Juárez.
Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la periferia lejana, sin servicios.	Colonia Ojuelos, municipio de Zinacantepec y colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín del municipio de Ocoyoacac.

Fuente: Medina, Susana (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* ZMVT*, 1980-2005*, Tesis Doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

De esta manera, se aplicaron 116 cuestionarios en igual número de viviendas, en ocho colonias y un fraccionamiento de seis municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (cuadro 5).

CUADRO 5

UNIVERSO DE ESTUDIO

Número	Municipio	Colonia o fraccionamiento	Número de cuestionarios aplicados
1	Almoloya de Juárez	Cabecera municipal	9
2	Chapultepec	Colonias Américas y Ampliación El Campesino	22
3	Lerma	Colonia Guadalupe La Ciénega	20
4	Toluca	Fraccionamiento La Cruz Comalco	21
5	Ocoyoacac	Colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín	20
6	Zinacantepec	Colonia Ojuelos	24
Total	**6**	**9**	**116**

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

Para analizar la situación de los servicios en los nueve casos elegidos, se seleccionaron cuatro preguntas:

1. ¿En qué año compró su lote?
2. ¿Por qué eligió esta colonia para vivir?
3. ¿Qué servicios tenía su lote al comprarlo?
4. ¿Qué servicios públicos tiene ahora?

De los 116 cuestionarios aplicados contestaron a la pregunta ¿en qué año compró su lote? 115 encuestados; a la pregunta ¿por qué eligió esta colonia para vivir?, 113 encuestados; a la pregunta ¿qué servicios tenía su lote al comprarlo? contestaron 112, y por último, la pregunta ¿qué servicios tiene su lote ahora? la respondieron 111 entrevistados (véase cuadro 6).

Cuadro 6

Universo total de cuestionarios aplicados y entrevistados que contestaron a las preguntas

Colonia o fraccionamiento	Total de cuestionarios aplicados	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4
Cabecera municipal, Almoloya de Juárez	9	9	9	8	8
Colonias Américas y Ampliación El Campesino	22	22	22	21	21
Colonia Guadalupe La Ciénega	20	20	20	20	19
Fraccionamiento La Cruz Comalco	21	20	21	21	21
Colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín	20	20	16	18	18
Colonia Ojuelos	24	24	24	24	24
Total	**116**	**115**	**112**	**112**	**111**

En donde:
Pregunta 1 es ¿En qué año compró su lote?
Pregunta 2 es ¿Por qué eligió esta colonia para vivir?
Pregunta 3 es ¿Qué servicios tenía su lote al comprarlo?
Pregunta 4 es ¿Qué servicios públicos tiene ahora?
Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

5. Resultados de la investigación

Se hizo una comparación de las colonias en dos momentos de tiempo para ver si la dotación de los servicios había cambiado[9]. La primera etapa fue de 1980 a 1992 y la segunda de 1993 a 2005[10]. A la primera etapa corresponden las colonias Guadalupe La Ciénega en el municipio de Lerma, la colonia Ojuelos en el municipio de Zinacantepec y el fraccionamiento de interés social La Cruz Comalco. En el segundo periodo (de 1993 a 2005) están consideradas las colonias Américas y Ampliación El Campesino en el municipio de Chapultepec, La cabecera municipal en el municipio de Almoloya de Juárez, La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín en el municipio de Ocoyoacac (cuadro 7).

Cuadro 7

Periodo en el que se crearon las colonias

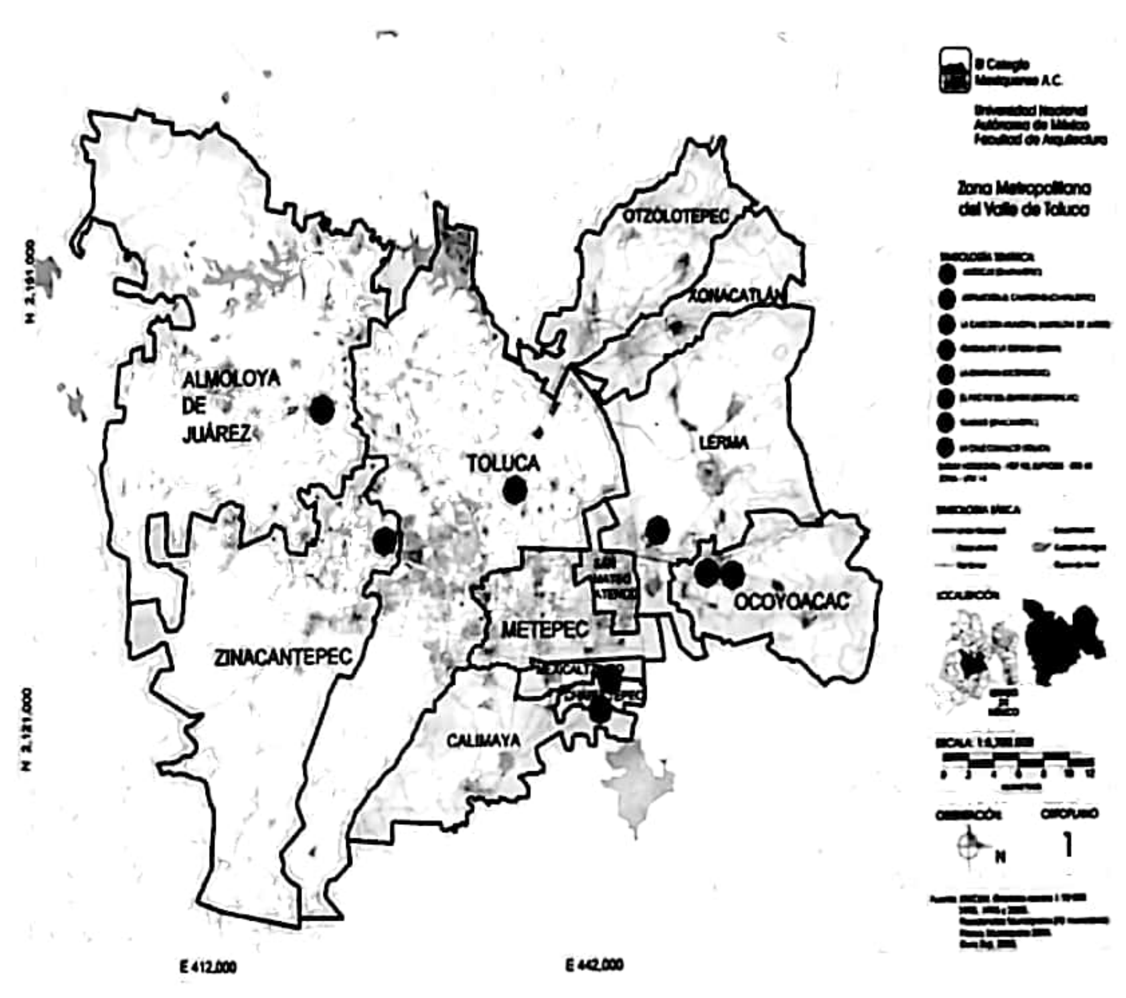
Periodo en el que se crearon las colonias	Combinación de variables	Colonia o fraccionamiento
1980-1992	Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la periferia de la ciudad, sin servicios.	Colonia Guadalupe La Ciénega, municipio de Lerma
	Suelo privado, colonias legales, en la periferia inmediata, con todos los servicios.	Fraccionamiento La Cruz Comalco, municipio de Toluca
	Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la periferia lejana, sin servicios.	Colonia Ojuelos, municipio de Zinacantepec
1993-2005	Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la periferia de la ciudad, sin servicios.	Colonias Américas y Ampliación El Campesino, municipio de Chapultepec
	Suelo privado, colonias legales, en la periferia inmediata, con todos los servicios.	La cabecera municipal, municipio de Almoloya de Juárez
	Suelo ejidal, comunal o federal irregular, en la periferia lejana, sin servicios.	Colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín, municipio de Ocoyoacac

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

En cuanto al año de la compra del lote o terreno, las colonias y el fraccionamiento de la primera etapa (Guadalupe La Ciénega, Ojuelos y La Cruz Comalco), el promedio (media) en el que los colonos compraron sus terrenos fue entre 1986 y 1989 (es decir, tienen entre 18 y 21 años de estar ocupando sus terrenos, con el año de referencia de 2007, que es el año en el que se aplicaron las encuestas) (véase cuadro 8); de la segunda etapa, las colonias Américas, Ampliación El Campesino, cabecera municipal de Almoloya de Juárez, La Campana, El Pocito del Olvido y el ejido San Martín, los ocupantes de los lotes los adquirieron en promedio entre los años 2000 y 2001 (es

Mapa 4

Ubicación de las colonias estudiadas en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca



Fuentes: IGECEM (Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México) (1993, 1995 y 2000), *Ortofotos escala 1:10000*, Toluca. Presidencias municipales (2007), *Planos municipales 2005*, 12 municipios. Guía Roji, 2005, México.
Nota: El ejido de San Martín no aparece en el mapa, está localizado en el suroriente del municipio de Ocoyoacac, en la periferia del área urbana.

decir, la estancia en sus lotes es muy reciente, entre seis y siete años) (véase cuadro 8).

Los motivos por los cuales habían elegido ese lugar para vivir se clasificaron en 10: por los servicios y la infraestructura; por la localización; por el precio; por tener casa propia; por las facilidades; no tenía otra opción; por ser un lugar agradable; por estar cerca de familiares o conocidos; otros motivos y no contestó (véase cuadro 9).

Cuadro 8

Año de la compra del lote o terreno

Colonia o fraccionamiento	Periodo		Total	Promedio (media)
	1980-1992	1993-2005		
Colonia Guadalupe La Ciénega, municipio de Lerma	20	0	20	1986
Fraccionamiento La Cruz Comalco, municipio de Toluca	19	1	20	1989
Colonia Ojuelos, municipio de Zinacantepec	20	4	24	1987
Colonias Américas y Ampliación El Campesino, del municipio de Chapultepec	0	22	22	2000
La cabecera municipal del municipio de Almoloya de Juárez	0	9	9	2000
Colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín del municipio de Ocoyoacac	0	20	20	2001

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* ZMVT, *1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

En cuanto a estos motivos de elección de la colonia o fraccionamiento, el 25% opinó que por las facilidades; en este rubro respondieron que había facilidades de pago, por una oportunidad que se les presentó, por comprarle a un vecino, porque les ofrecieron el terreno o bien porque se los cedieron como comuneros porque eran del municipio de Lerma (véase cuadro 9).

El 19% expresó que eligió su terreno por el precio, consideraron entre otras cosas que era un terreno barato, con precio económico, precio accesible del lote y también añadieron que al pagarse por cooperaciones facilitaba su compra (véase cuadro 9).

Cuadro 9

Motivos de elección de la colonia o fraccionamiento

Colonia	Motivos										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Guadalupe La Ciénega	1	0	4	0	8	1	3	2	1	0	20
La Cruz Comalco	0	0	3	0	14	1	2	0	1	0	21
Ojuelos	1	3	4	2	1	3	5	3	2	0	24
Américas y Ampliación El Campesino	1	2	6	1	1	0	3	8	0	0	22
Cabecera municipal	0	3	1	0	0	0	1	4	0	0	9
La Campana, El Pocito del Olvido y San Martín	0	1	4	0	5	0	4	1	1	4	20
Total	**3**	**9**	**22**	**3**	**29**	**5**	**18**	**18**	**5**	**4**	**116**
Porcentaje	**2.6**	**7.8**	**19.0**	**2.6**	**25.0**	**4.3**	**15.5**	**15.5**	**4.3**	**3.4**	**100**

En donde:
1 es "por los servicios y la infraestructura".
2 es "por la localización".
3 es "por el precio".
4 es "por tener casa propia".
5 es "por las facilidades".
6 es "no tenía otra opción".
7 es "por ser un lugar agradable".
8 es "por estar cerca de familiares o conocidos".
9 es "otros".
10 es "no contestó".

Notas:
Por los servicios: porque tenía agua, cerca de la escuela.
Por la localización: cerca del trabajo, por la cercanía con la ciudad de Toluca, céntrico, comunicación con Toluca, cerca había una fábrica, cercanía al trabajo.
Por el precio: terreno barato, precio económico, encontró un terreno barato, precio accesible del lote, barato, se pagaba por cooperaciones, precio accesible.
Por tener casa propia: vivía con familiares, no rentar.
Por las facilidades: facilidades de pago, oportunidad, oportunidad de compra de vecino, les cedieron como comuneros porque eran del municipio de Lerma, ofrecieron terreno.
No tenía otra opción: necesitaba un lugar donde vivir, tenía necesidad de un lugar y ahí lo encontró, tener donde vivir.
Por ser lugar agradable: zona tranquila, bonita, terreno más grande.
Por estar cerca de familiares y conocidos: por cercanía con familiares y conocidos (tenía compadre, tenía familiares en la colonia vecina), tiene amigos en la colonia y vive hijo.
Otros: por ser un regalo (la comadre les dio el terreno), por razones de salud, por los hijos, como una inversión, se lo recomendaron.
Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

Con el mismo porcentaje (15%) opinaron que habían elegido su lote o terreno por ser un lugar agradable (es una zona tranquila, bonita, con terrenos más grandes) y por estar cerca de familiares o conocidos. Este último rubro resultó ser muy importante para el momento de la decisión en la compra del terreno, pues expresaron que compraron el lote porque tenían un compadre, había familiares en la colonia vecina, tenían amigos en la colonia y por estar cerca de sus hijos (véase cuadro 9).

El 7.8% opinó que el motivo de la elección de la colonia o fraccionamiento había sido por su localización, los argumentos fueron sobre todo por la cercanía del trabajo, por su localización y comunicación con la ciudad de Toluca y por estar céntrico (véase cuadro 9).

Con igual porcentaje (4.3%) respondieron "porque no tenía otra opción" (necesitaba un lugar donde vivir, tenía necesidad de un lugar y ahí lo encontró, tener donde vivir) y "otros" (por ser un regalo, la comadre les dio el terreno, por razones de salud, por los hijos, como una inversión, se lo recomendaron), ambas opciones se encuentran por orden de votación en los lugares seis y siete de 10. Es decir, todavía aquí responden como alternativa el no tener otra opción, como último recurso, antes de señalar que por los servicios, como si ese rubro en los asentamientos irregulares se diera de entrada como que no existe (véase cuadro 9).

El octavo lugar (con 3.4%) lo ocupa el sitio de "no contestó". Y hasta el final, con igual porcentaje (2.6%) y sólo con tres votos de 116 en ambos casos, respondieron por los servicios y la infraestructura, y por tener casa propia. En el caso de los servicios respondieron sólo dos cuestiones: porque tenía agua y porque estaba cerca de la escuela; en el segundo caso, porque vivía con familiares y por no rentar (véase cuadro 9).

En relación con las dos últimas preguntas ¿qué servicios tenía su lote al comprarlo? y, ¿qué servicios públicos tiene ahora?, la información que se encontró confirma que son los colonos los que finalmente a través del tiempo construyen su entorno. En las colonias Guadalupe La Ciénega y Ojuelos que se crearon en el periodo 1980-1992 y que su promedio de compra es de hace 18 a 21 años, alrededor de 70% de las respuestas señalaron no tener ningún servicio al momento de la compra de su terreno. No así el caso del fraccionamiento La Cruz Comalco, en donde los colonos expresaron que prácticamente tenían todos los servicios (agua, luz, drenaje, banquetas y guarniciones, pavimentado de calles y teléfono), con excepción de 5.4% que expresó que pese a ser un fraccionamiento carecía de los servicios públicos básicos (véase cuadro 10).

Cuadro 10

Servicios del lote o el terreno en el momento de la compra, periodo 1980-1992

Colonia o fraccionamiento	Servicios														Totales	
	Agua		Luz		Drenaje		Banquetas y guarniciones		Pavimentado de calles		Teléfono		Ninguno		Total Frec.	%
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%		
Guadalupe La Ciénega	2	8.3	3	12.5	1	4.2	0	0	0	0	1	4.2	17	70.8	24	100
La Cruz Comalco	14	18.7	10	13.3	16	21.3	10	13.3	12	16	9	12	4	5.4	75	100
Ojuelos	3	10.4	2	6.9	1	3.4	1	3.4	0	0	2	6.9	20	69.0	29	100

En donde: F es frecuencia.

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* ZMVT, *1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

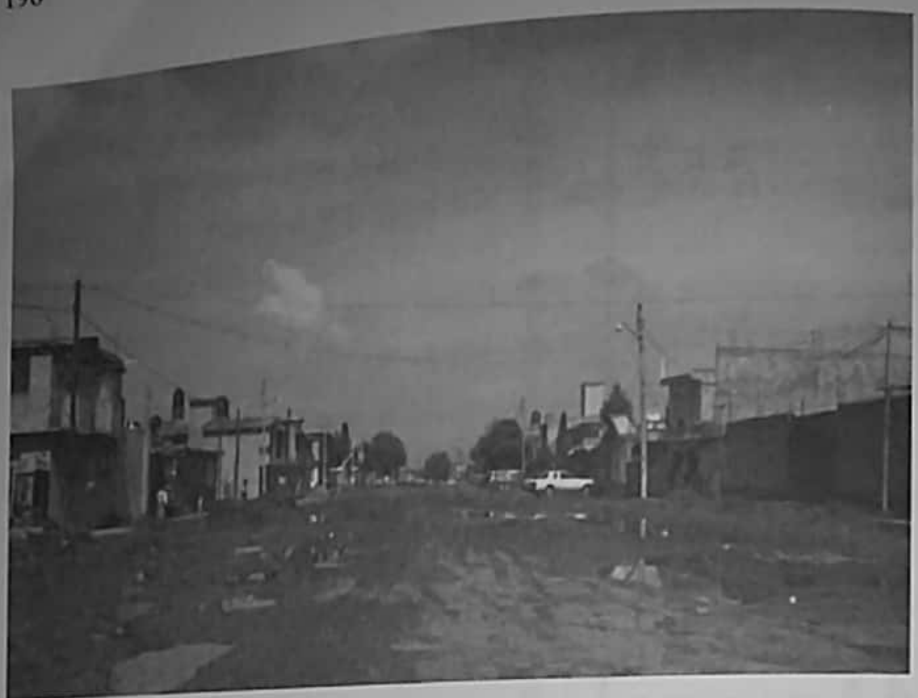


Foto 1. Colonia Guadalupe La Ciénega.



Foto 2. Fraccionamiento La Cruz Comalco.

Llama la atención que los servicios públicos de banquetas y guarniciones y pavimentado de calles recibieran prácticamente 0% en las colonias populares en la fecha de su compra entre 1986 y 1987, y no sólo eso, en el caso de Ojuelos, en donde su promedio de compra se dio en 1987 (cfr. cuadro 8), sigue careciendo en 2007 del pavimentado de calles, a 20 años de haber llegado. Por su parte, Guadalupe La Ciénega sólo recibió en este rubro 6%, en comparación con los otros servicios que recibieron por arriba de 18% (véase cuadro 11).

CUADRO 11

SERVICIOS DEL LOTE O EL TERRENO EN LA ACTUALIDAD, 2007

Colonia o fraccionamiento	Servicios														Totales	
	Agua		Luz		Drenaje		Banquetas y guarniciones		Pavimentado de calles		Teléfono		Ninguno		Total Frec.	%
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%		
Guadalupe La Ciénega	19	19.2	19	19.2	19	19.2	18	18.2	6	6.0	18	18.2	0	0	99	100
La Cruz Comalco	21	16.7	21	16.7	21	16.7	21	16.7	21	16.7	21	16.7	0	0	126	100
Ojuelos	24	21.6	24	21.6	24	21.6	15	13.6	0	0	24	21.6	0	0	111	100

En donde: F es frecuencia.

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* ZMVT, *1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.



Foto 3. Colonia Ojuelos.

En el siguiente periodo de 1993 a 2005 están consideradas las colonias Américas y Ampliación El Campesino, La cabecera municipal en Almoloya de Juárez, La Campana, El Pocito del Olvido y el ejido San Martín, en ellas se vendieron los lotes entre 2000 y 2001. En los casos de las colonias Américas y Ampliación El Campesino los datos sobre la provisión de agua y luz están sobrevalorados, ya que en el recorrido del trabajo de campo en 2007, varios colonos aceptaron en pláticas informales que el agua la llevaba una pipa a la colonia y la energía eléctrica la obtenían trayéndola de lugares cercanos, en lo que se llama "colgarse de la luz", como se puede apreciar en varias fotografías que se tomaron (véase fotos 4 y 5). Aún así, el porcentaje de colonos que respondió que no tenían ningún servicio al momento de su llegada fue de casi 60% (véase cuadro 12).

Al igual que en el caso del fraccionamiento La Cruz Comalco, la cabecera municipal de Almoloya de Juárez, y no obstante que debería ser el área con el mayor número de servicios, 25.5% de los encuestados respondió no tener ningún servicio; de la misma forma señalaron no contar con banquetas y guarniciones, como tampoco con pavimentado de calles (véase cuadro 12).Las colonias La Campana, El Pocito del Olvido y ejido San Martín se destacan por ser las de más reciente ocupación, en promedio, los colonos compraron sus terrenos de 2001 a la fecha (véase cuadro 8). De las encuestas aplicadas, 80% de los colonos manifestó que al adquirir su terreno no tenía ningún servicio. En el caso de La Campana, los ocupantes de los pre-

Cuadro 12

Servicios del lote o el terreno en el momento de la compra, periodo 1993-2005

Colonia o fraccionamiento	Servicios														Totales	
	Agua		Luz		Drenaje		Banquetas y guarniciones		Pavimentado de calles		Teléfono		Ninguno		Total Frec.	%
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%		
Américas y ampliación El Campecino	6	23.0	3	11.6	2	7.7	0	0	0	0	0	0	15	57.7	**26**	**100**
La cabecera municipal, municipio de Almoloya de Juárez	4	25.0	4	25.0	1	6.2	0	0	0	0	3	18.8	4	25.5	**16**	**100**
La Campana, El Pocito del Olvido y el ejido San Martín	1	5.0	1	5.0	1	5.0	0	0	0	0	1	5.0	16	80.0	**20**	**100**

En donde: F es frecuencia.

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la* zmvt, *1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la unam, avances de investigación, mimeo.



Foto 4. Colonia Américas.



Foto 5. Colonia Ampliación El Campesino.

dios son profesionistas (contadores públicos, licenciados en administración de empresas, abogados, jubilados del Banco de México, candidatos a jefes delegacionales en el D.F., etc.), los cuales en las entrevistas del trabajo de campo comentaron que no les importaba que los terrenos no tuvieran servicios, pues los habían comprado por la localización (se prevé que un centro comercial se instale sobre la carretera México-Toluca); se observó que varios de ellos hicieron grandes cisternas y compraron plantas de luz, y en promedio sus ingresos fluctúan entre los 20 y 30 mil pesos mensuales (de 1,833 a 2,750 dólares mensuales)[11] (véase cuadro 12).



Foto 6. Cabecera municipal de Almoloya de Juárez.

Para la situación de los servicios en la actualidad (2007), en las colonias Américas y Ampliación El Campesino, más de 30% de los encuestados manifestó tener agua; un poco más de 27%, energía eléctrica; 14.6%, que contaba con drenaje, y 7.2% respondió no tener ningún servicio. Banquetas y guarniciones, pavimentado de calles y teléfono recibieron 5.5, 5.5 y 9.0%, respectivamente (véase cuadro 13).

En el caso de la cabecera municipal de Almoloya de Juárez los porcentajes fueron muy similares, 20.7% respondió que en 2007 tenían agua y luz; drenaje y teléfono, 17.2%, y banquetas y guarniciones, así como



Foto 7. Colonia La Campana.

CUADRO 13

SERVICIOS DEL LOTE O EL TERRENO EN LA ACTUALIDAD, 2007

Colonia o fraccionamiento	Servicios														Totales	
	Agua		Luz		Drenaje		Banquetas y guarniciones		Pavimentado de calles		Teléfono		Ninguno		Total Frec.	%
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%		
Américas y ampliación El Campecino	17	30.9	15	27.3	8	14.6	3	5.5	3	5.5	5	9.0	4	7.2	**55**	**100**
La cabecera municipal, municipio de Almoloya de Juárez	6	20.7	6	20.7	5	17.2	3	10.4	3	10.4	5	17.2	1	3.4	**29**	**100**
La Campana, El Pocito del Olvido y el ejido San Martín	4	15.3	3	11.5	7	27.0	0	0	0	0	5	19.2	7	27.0	**26**	**100**

En donde: F es frecuencia.

Fuente: Susana Medina (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, mimeo.

pavimentado, 10.4%. Declaró no contar con ningún servicio 3.4% de los encuestados (véase cuadro 13).

El 27% de los entrevistados en las colonias La Campana, El Pocito del Olvido y el ejido San Martín respondió que para el 2007 continuaban sin servicios, es decir, seis años después de que compraron su lote o terreno. Con el mismo porcentaje respondieron que ya tenían drenaje. 19.2% manifestó contar con el servicio telefónico, 15.3% con agua y 11.5% con luz (véanse cuadro 13 y fotos 7, 8 y 9).



Foto 8. El Pocito del Olvido.



Foto 9. Ejido San Martín.

En el trabajo de campo se constató que para que un suelo pase de suelo en breña a suelo urbanizado pueden transcurrir más de 20 años. Todo parece indicar que las colonias populares tardan más de ese tiempo en obtener los servicios públicos esenciales, de pasar de un suelo sin trabajo a un suelo con los servicios básicos como lo son agua, luz, drenaje, banquetas, guarniciones y teléfono; llama la atención que el servicio público que tarda más en instalarse en las colonias es el pavimentado de calles, en la mayoría de las ocasiones son los propios colonos los que hacen el pavimentado con materiales inadecuados; es el colono, finalmente, el que construye su entorno.

Al inicio del artículo mencionamos que por la tenencia de la tierra el suelo se puede clasificar en legal o ilegal[12]; tradicionalmente, al primer tipo de suelo, al suelo legal, acceden las clases sociales con mayores recursos económicos, son espacios segregados del entorno, con todos los servicios y una excelente ubicación. En contraparte se encuentra el suelo ilegal, lugares con precios del suelo barato, sin servicios, y son los pobres básicamente los que llegan a estos sitios. La presente investigación está mostrando que en estos lugares residuales en donde habitaban anteriormente sólo los pobres, se están alojando, de manera reciente (del año 2000 a la fecha), otro tipo de clases sociales, con ingresos que fluctúan entre los 1,800 y 2,700 dólares mensuales. Una parte de los nuevos habitantes de los asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) son profesionistas (abogados, ingenieros, contadores públicos, etc.), con un ingreso que les permitiría vivir en los fraccionamientos de clase media alta, legales, pero deciden ubicarse en estos sitios por la localización de los terrenos, sin importar si tienen los servicios mínimos básicos o no.

Desde el punto de vista teórico, el suelo urbano es una mercancía, con valor de uso y valor de cambio. El valor de uso se manifiesta durante casi toda su vida, el suelo sirve (ya transformado en vivienda) para alojarnos, ser refugio; se desarrollan en él todas las actividades que como seres humanos necesitamos: descansar, convivir, protegernos, etc.; asume el valor de cambio sólo en determinados momentos, muy infrecuentes sobre todo en la sociedad mexicana, en la cual la casa se hereda de los abuelos a los padres y de los padres a los hijos, sólo en situaciones de emergencia o por cambio de domicilio se venden las casas o terrenos, cuando no estamos hablando, por supuesto, del suelo que es concebido únicamente como negocio inmobiliario.

De igual modo, es en el momento de la venta del suelo urbano cuando se cristaliza su renta, que es mayor con base en la situación en la que se encuentre el lote o terreno: si es suelo en breña, en proceso urbanización o suelo urbanizado con todas las facilidades. La renta del suelo es la sobreganancia que tiene un lote o terreno por el trabajo-capital agregado a él. La renta del suelo se divide en cuatro: hay renta diferencial I, renta diferencial II, renta absoluta y renta de monopolio. La renta diferencial I se da por la localización (entre mejor localizado esté un terreno más vale), así como por su constructibilidad, es decir, si para construir en un terreno se utiliza más esfuerzo o menos esfuerzo (no es lo mismo edificar en un terreno plano que en un terreno que está en un cerro, por ejemplo). La renta diferencial II son las inversiones sucesivas de capital, realizadas básicamente por los propietarios en sus terrenos. La renta absoluta se da por el simple hecho de ser propietarios, es decir, la peor tierra, localizada en la periferia entre lo rural y lo urbano, sin ningún servicio, tiene un valor, y su valor es mayor a la tierra agrícola tan sólo porque es propiedad y además existe la expectativa de la urbanización, los dueños o propietarios consideran que es solamente cuestión de tiempo para que en sus lotes lleguen los servicios; la principal garantía de que esto va a suceder es la construcción de las grandes vialidades (autopistas y carreteras), pues éstas son como la columna vertebral de la urbanización.

Asimismo, la renta de monopolio aparece desde el momento en que los propietarios eligen sus terrenos con base en la clase social que está ubicada en ellos, los ricos no sólo elegirán los lugares mejor localizados y con todos los servicios, infraestructura y equipamiento urbano, sino también aquellos sitios en donde vivan los que ellos consideran sus iguales. De esta manera, en prácticamente toda la República Mexicana están surgiendo lugares en donde se alojan estas clases, completamente identificables por los recursos invertidos en ellos. En la ZMVT tenemos que por décadas las clases más pudientes se han concentrado en determinados lugares: en la década de los setenta fue el fraccionamiento San Carlos, en los ochenta y noventa en La Virgen, y recientemente se están trasladando a Los Encinos, sobre la carretera Toluca-México, justo enfrente, atravesando la autopista, de dónde se encuentra uno de nuestros casos de estudio: La Campana, y en el que está comprando terrenos ejidales irregulares la clase media alta.

Es así que el precio del suelo está determinado por los cuatro tipos de rentas, pero pareciera, en nuestros resultados, que los colonos, al momento

de comprar sus terrenos ya sea legales o ilegales no consideran como determinantes en primera instancia la localización, la constructibilidad, las inversiones de capital en los lotes, las condiciones legales de los mismos y la población que está ubicada en su entorno cercano. Los resultados de las entrevistas muestran que las cuatro primeras opciones de por qué eligieron esos lugares para vivir son: por las facilidades, por el precio (económico), por ser un lugar agradable y por estar cerca de sus familiares o conocidos. Los servicios no ocupan un lugar relevante para la elección del lugar en dónde vivir, se ubican entre los lugares 9 y 10 de 10, después incluso de "porque no tenía otra opción". Así confirmamos lo que dijimos al principio: los de mayores recursos eligen en dónde vivir, en las mejores condiciones; los otros, los pobres, viven en donde les dejan, sitios sin servicios, sin infraestructura y sin equipamiento urbano.

El porcentaje de colonos que respondió que no tenía ningún servicio al momento de su llegada a la colonia (en el caso de colonias irregulares) fluctuó entre 60% y alcanzó hasta 80%; en los dos periodos estudiados, tales cifras son alusivas porque la situación de este tipo de asentamientos no ha cambiado desde la década de los ochenta a la fecha; ya sea en 1980 o en 2000, los servicios públicos tardan el mismo tiempo en llegar. Pero no solamente eso, la población con menores recursos que vive en fraccionamientos legales (La Cruz Comalco) o en colonias legales (cabecera municipal de Almoloya de Juárez) no tiene los servicios básicos al momento de la compra de sus terrenos, en porcentajes que van de 5.4 a 25.5% para ambos casos respectivamente. En la actualidad (2007), la cabecera municipal continúa con 3.4% de los encuestados que opinó que continuaban sin ningún servicio, y la Cruz Comalco los tiene ya todos.

El tema del mercado de suelo y la calidad de los servicios públicos en las colonias y fraccionamientos legales e ilegales se debe seguir estudiando porque se están dando nuevas dinámicas en la urbanización popular que es necesario conocer para actuar oportunamente en torno a este problema.

Fuentes consultadas

Banco de México (Banxico), "Tipo de cambio peso-dólar", 2007, en <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/InfOportunaMercadosFin/MercadoCambios/TiposCambioDolar/TiposCambioPesoDolar.html> Actualización: 30 de noviembre de 2007 (consulta: 01/12/2007).

Covarrubias, Francisco (2000), *Prospectiva del Sistema Urbano Nacional*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, México, mimeo.

Gilbert, Alan y Peter Ward (1987), "El acceso al suelo", en *Asentamientos populares vs. poder del Estado, tres casos latinoamericanos, Ciudad de México, Bogotá y Valencia*", Gustavo Gili, México, pp. 24-123.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2004a), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 130, 31 de diciembre de 2004, Toluca.

___(2004b), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 60, 29 de marzo de 2004, Toluca.

___(2003a), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 64, 29 de septiembre de 2003, Toluca.

___(2003b), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Mateo Atenco", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 84, 27 de octubre de 2003, Toluca.

___(2003c), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 85, 28 de octubre de 2003, Toluca.

___(2003d), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Otzolotepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 90, 4 de noviembre de 2003, Toluca.

___(2003e), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 93, 7 de noviembre de 2003, Toluca.

___(2003f), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 93, 7 de noviembre de 2003, Toluca.

___(2003g), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Almoloya de Juárez", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 116, 11 de diciembre de 2003, Toluca.

GEM, Poder Ejecutivo del Estado de México (2003), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Toluca.

___(2002), "Fe de erratas: de la Gaceta del Gobierno, publicada el 13 de marzo de 2002, sección sexta, Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México", en *Gaceta del Gobierno*, núm. 66, 8 de abril de 2002, Toluca.

GEM, Secretaría de Desarrollo Metropolitano (2004), *La gobernancia metropolitana en el Estado de México*, Metropolis, Reunión de la Comisión 1, Gobernancia Metropolitana, Marzo-Abril, Ixtapan de la Sal.

Guía Roji (2005), México.

Harvey, David (1985), "Valor de uso, valor de cambio y teoría de la utilización del suelo urbano", en *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid, pp. 159-204.

Hernández, Alejandro (2007), *La regularización de la tenencia de la tierra como política pública, aspectos positivos y negativos de la regularización*, ponencia presentada

en el Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, Chihuahua, mimeo.

IIGECEM (Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México) (2000), *Ortofotos escala 1:10000*, Toluca.

___(1995), *Ortofotos escala 1:10000*, Toluca.

___(1993), *Ortofotos escala 1:10000*, Toluca.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2006), *II Conteo de población y vivienda 2005*, Aguascalientes.

___(2000a), *Marco geoestadístico nacional*, Aguascalientes.

___(2000b), *Marco geoestadístico municipal*, Aguascalientes.

___(2000c), *Cartografía digital*, Aguascalientes.

Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*, Plaza y Valdés Editores, México.

___(1992), *Hacia una planeación urbana crítica*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Jaramillo, Samuel (1982), *El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*, El Colegio de México, México.

Jiménez, Edith, *et al.* (2007), *Nuevos instrumentos para la regularización. ¿Quién controla el territorio y quién se queda con las ganancias?*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, Chihuahua, mimeo.

Medina, Susana (2007), *Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la ZMVT, 1980-2005*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la UNAM, avances de investigación, México, mimeo.

Palacio, Víctor (2000), *La teoría de la renta de la tierra: una propuesta para el caso urbano*, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco.

Presidencias municipales (2007), *Planos municipales 2005*, 12 municipios.

Rébora, Alberto (2000), *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?, políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el valle de México*, Miguel Ángel Porrúa, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y El Colegio Mexiquense, México.

Schteingart, Martha (coord.) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.

Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2001), *Requerimiento de suelo para el desarrollo urbano 2001-2006 por incremento poblacional tendencial*, México, mimeo.

Sedesol-Conapo-INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.

SIC (1972), *IX Censo general de población*, México.

Smolka, Martim (2001), *Repensando la informalidad en los mercados de suelo urbano en América Latina*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Mercados de suelo urbano en México", Ciudad Universitaria, UNAM, junio de 2001, mimeo.

___(2002), *Funcionamiento del mercado de tierras en América Latina: características notables*, ponencia presentada en el "Curso de desarrollo profesional sobre impuesto a la propiedad", LILP, Cambridge, Mass., EUA, abril de 2002, mimeo.

Terrazas, Oscar (1996), *Mercancías inmobiliarias*, colección de estudios urbanos, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

Velasco, Ismael (1999), "Problemática de bienes inmuebles no registrados", en *Urbanismo y Vivienda de Toluca (Urvit)*, H. Ayuntamiento de Toluca, año I, núm. 3, p. 10.

Notas

1. Profesora-investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense, Seminario Académico Estudios Estratégicos e Internacionales. Correo e: smedina@cmq.edu.mx
2. De manera paradójica el precio del suelo urbanizado o servido es más caro en América Latina que en el mismo Estados Unidos (Smolka, 2001 y 2002).
3. Con una cotización de 10.91 pesos por dólar (Banxico, 2007).
4. Que no es la regularización de la tenencia de la tierra, como se ha asentado hasta ahora (Smolka, 2001 y 2002).
5. Entendido como los pasos o las etapas que transcurren de un suelo sin servicios a un suelo con toda la accesibilidad posible.
6. También se le conoce como suelo servido: "tierra designada para uso urbano y equipada con infraestructura básica, incluyendo el acceso (aunque sin pavimentación) a la red viaria urbana, iluminación pública, agua, sistemas de alcantarillado y pluvial, o bien como servicios de electricidad y telefonía" (Mayo y Ángel, 1993, citado por Smolka, 2001).
7. También se le conoce como formal e informal, o regular e irregular.
8. Se dice que es relativamente barato pues desde el momento de realizar la compra del terreno hasta la autoconstrucción de la vivienda por los mismos pobladores y la introducción de servicios, los costos y el tiempo tienden a ser mayores que aquellos asentamientos establecidos de manera legal.

9. La división en dos etapas corresponde también a la manera como las reformas al artículo 27 Constitucional impactaron el mercado de suelo en México, es decir, antes de 1992 y después de 1992, lo cual es el objeto de la tesis de doctorado que se comentó al principio.
10. Es la época en la que se crearon las colonias, en ese lapso de tiempo.
11. Con una cotización de 10.91 pesos por dólar (Banxico, 2007).
12. También se le conoce como regular o irregular, formal e informal, como se mencionó anteriormente.

Cambiándose de asentamiento irregular. El hábitat irregular y la movilidad residencial intraurbana en Chimalhuacán

Elías Antonio Huamán Herrera[1]
Rocío González Alva[2]

Introducción

El hábitat de la periferia en la Ciudad de México, tradicionalmente irregular en su desarrollo, actualmente ha venido presentando algunas variantes significativas, como son la heterogeneidad en las formas de acceso al suelo y de las características de una población que llega a residir en territorios cuyos desarrollos habitacionales están fuera de las leyes y normas urbanas. Es conocido que esta forma de obtención de un lugar para la vivienda se da por medio del acceso directo a un terreno en situación ilegal, generalmente confusa en relación con la propiedad del suelo y habilitado al margen de las normas urbanas correspondientes para la urbanización de un predio y la edificación de una vivienda. Asimismo se sabe que la población residente de estos lugares llegó inicialmente de distintas zonas rurales del interior del país y luego de áreas muy densificadas del Distrito Federal, que se caracteriza por contar con bajos ingresos y estar en constante búsqueda de empleo en la Ciudad de México.

Los trabajos pioneros de los asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) han aportado un gran conocimiento sobre las formas de obtención de un terreno, sobre las características de los hogares, sobre los distintos agentes sociales involucrados en el acceso irregular al suelo urbano y sobre los aspectos sociales y políticos de la relación entre dichos agentes. También existen algunos estudios sobre la forma de construcción de las viviendas y el acceso a servicios públicos básicos. Finalmente, los problemas sociales como la violencia, el empleo informal

y la pobreza urbana asociados con la irregularidad del suelo urbano, también han sido investigados.

Sin embargo, hoy este proceso de apropiación del suelo y de obtención de una vivienda requiere nuevas formas de analizar el fenómeno, en el que la principal interrogante gira en torno a la necesidad de conocer cómo se realiza en la actualidad la formación de nuevos asentamientos irregulares en la periferia de la Ciudad de México. Para ello se requiere la incorporación de nuevos conceptos que permitan vislumbrar nuevos patrones espaciales de crecimiento y distribución de la irregularidad en el futuro. Los conceptos "nuevos" en los que nos apoyamos en este análisis son el de ciclo de vida, características de los hogares, atributos del lugar y movilidad residencial.

Estos "nuevos" conceptos no han sido usados en el tema de los asentamientos irregulares, pero en otras áreas de investigación ya tienen una larga trayectoria. La inclusión de los mismos no significa la eliminación de elementos conceptuales indispensables para el análisis de la irregularidad, como son: el acceso irregular al suelo urbano, el mercado informal del suelo urbano y la negociación política y económica en la adquisición del terreno.

Para desarrollar nuestra propuesta hemos hecho uso de la información proveniente de una encuesta realizada en el municipio de Chimalhuacán en agosto del año 2000, la cual se levantó con la finalidad de conocer cuatro aspectos indispensables de la urbanización del municipio[3]. El primero se refiere a la trayectoria residencial de los pobladores, el segundo a los modos de acceso al suelo, el tercero está referido a las características del suelo habitacional y el cuarto a las características de la vivienda. El objetivo general del proyecto al que se circunscribe la encuesta fue determinar la trayectoria residencial de los colonos del municipio de Chimalhuacán, analizando las diferentes opciones de que disponen las nuevas generaciones para resolver su problema de acceso al suelo para vivienda.

De esta manera, los resultados preliminares del estudio indican que la construcción de nuevos asentamientos irregulares en el municipio de Chimalhuacán ya no responde mayoritariamente a la llegada de población migrante procedente de los distintos estados de la República, sino que una nueva forma de poblamiento irregular se está dando a la par de la dinámica de desconcentración del Distrito Federal. El ciclo de vida, la localización del empleo de la población económicamente activa de los hogares, el tipo de empleo, la localización de suelo barato para vivienda, las caracte-

y la pobreza urbana asociados con la irregularidad del suelo urbano, también han sido investigados.

Sin embargo, hoy este proceso de apropiación del suelo y de obtención de una vivienda requiere nuevas formas de analizar el fenómeno, en el que la principal interrogante gira en torno a la necesidad de conocer cómo se realiza en la actualidad la formación de nuevos asentamientos irregulares en la periferia de la Ciudad de México. Para ello se requiere la incorporación de nuevos conceptos que permitan vislumbrar nuevos patrones espaciales de crecimiento y distribución de la irregularidad en el futuro. Los conceptos "nuevos" en los que nos apoyamos en este análisis son el de ciclo de vida, características de los hogares, atributos del lugar y movilidad residencial.

Estos "nuevos" conceptos no han sido usados en el tema de los asentamientos irregulares, pero en otras áreas de investigación ya tienen una larga trayectoria. La inclusión de los mismos no significa la eliminación de elementos conceptuales indispensables para el análisis de la irregularidad, como son: el acceso irregular al suelo urbano, el mercado informal del suelo urbano y la negociación política y económica en la adquisición del terreno.

Para desarrollar nuestra propuesta hemos hecho uso de la información proveniente de una encuesta realizada en el municipio de Chimalhuacán en agosto del año 2000, la cual se levantó con la finalidad de conocer cuatro aspectos indispensables de la urbanización del municipio[3]. El primero se refiere a la trayectoria residencial de los pobladores, el segundo a los modos de acceso al suelo, el tercero está referido a las características del suelo habitacional y el cuarto a las características de la vivienda. El objetivo general del proyecto al que se circunscribe la encuesta fue determinar la trayectoria residencial de los colonos del municipio de Chimalhuacán, analizando las diferentes opciones de que disponen las nuevas generaciones para resolver su problema de acceso al suelo para vivienda.

De esta manera, los resultados preliminares del estudio indican que la construcción de nuevos asentamientos irregulares en el municipio de Chimalhuacán ya no responde mayoritariamente a la llegada de población migrante procedente de los distintos estados de la República, sino que una nueva forma de poblamiento irregular se está dando a la par de la dinámica de desconcentración del Distrito Federal. El ciclo de vida, la localización del empleo de la población económicamente activa de los hogares, el tipo de empleo, la localización de suelo barato para vivienda, las caracte-

rísticas de los lugares y la movilidad residencial son elementos que están incidiendo en la reproducción del espacio irregular construido en la ZMCM y en particular en el municipio de Chimalhuacán.

1. Antecedentes sobre el estudio de la movilidad residencial en asentamientos irregulares en México

Lo interesante de la migración en la ZMCM es su carácter cambiante en cuanto al origen de los migrantes se refiere, pues en las primeras décadas de mayor crecimiento la población migrante provenía mayoritariamente de áreas rurales del país y en la actualidad la mayor parte tiene un origen urbano. Otra fase más de este crecimiento se caracterizó porque los primeros afectaron la expansión física de las delegaciones centrales y algunas periféricas del Distrito Federal (D.F.), mientras que los segundos han venido representando la expulsión de habitantes de éste a la periferia, hacia los municipios de la ZMCM.

El segundo tipo de movimiento al que denominamos movilidad residencial intraurbana tiene como propósito fundamental la adquisición de una vivienda o de un terreno para edificarla y que ha tenido como elemento caracterizador la formación de un gran número de colonias populares (Olivera, 1992).

Olivera (1992) menciona que esta dinámica migratoria en la ZMCM y en particular de la movilidad residencial ha estado influenciada por la crisis económica de los años setenta que vivió el país y que tuvo repercusiones negativas en el poder adquisitivo de las familias de la Ciudad de México. Al interior de ésta las rentas y el mismo suelo urbano tuvieron notorios incrementos, con lo que las posibilidades de adquirir una vivienda en el mercado formal disminuyeron. Esto repercutió también en la capacidad del gobierno para enfrentar la demanda de vivienda entre otros bienes y como resultado se presentó una escasez de vivienda principalmente en el D.F., al que la población dio respuesta con la creación de un importante número de colonias populares en asentamientos irregulares.

2. Evolución histórica de la tenencia de la tierra y su poblamiento

El proceso de ocupación del territorio de lo que hoy se conoce como el municipio de Chimalhuacán tiene sus peculiaridades geográficas, políticas y sociales. El área que actualmente se encuentra en el hábitat de estudio conforma parte de los terrenos que resultaron de la desecación paulatina del lago de Texcoco, que comenzó en el siglo XVI. Sobre estos terrenos estériles saturados de salitre se formó el primer poblado de Chimalhuacán, cuyas tierras para la explotación comunal fueron dotadas en lo que se llama caballerías[4], pasando de cuatro a cinco de 1570 a 1709. Esta dotación fue reconocida mediante una resolución presidencial del 14 de octubre de 1872, ordenándose con ella se respete la posesión y propiedad de los vecinos de Chimalhuacán, dándoles los títulos individuales correspondientes para su explotación, pero dichas tierras se quedaron en su mayoría sin ser cultivadas por las características físicas del suelo.

A mediados del siglo XIX hubo invasiones de algunas haciendas colindantes con el pueblo de Chimalhuacán, con el riesgo de perder tierras por causa de la emisión del artículo 27 de la constitución de 1857, que prohibía a las corporaciones civiles poseer tierras. Pero el presidente Juárez ordenó el respeto a la posesión de la tierra de los vecinos y por medio de la Ley General del 25 de junio de 1856 entregó un terreno en común repartimiento a cada familia del pueblo. Es cuando se origina el primer reconocimiento jurídico, al existir una divergencia en la interpretación de las leyes en cuanto al término de común repartimiento, que adquiere diferentes sentidos para los fraccionadores y los pobladores. Según los primeros, un título de común repartimiento convierte a la tierra comunal en propiedad privada, con todos los derechos que ello implica, incluso el de vender. Los pobladores, por el contrario, sostienen que este título representa la división de la tierra comunal entre los comuneros, otorgándose a cada uno un terreno para su uso personal, pero no el derecho de venta.

Tales divergencias coadyuvaron para que a fines de la década de 1930 hubiera una total confusión respecto a la tenencia de la tierra en la zona del vaso del lago de Texcoco, ya que existían, superponiéndose total o parcialmente, terrenos de común repartimiento apoyados por títulos de 1856, terrenos de propiedad privada con títulos del gobierno federal y

amparos ganados en las cortes nacionales (Schteingart, 1981), aspectos que asociados a la falta de definición de la propiedad en los terrenos liberados por la desecación continua del lago, propiciaron una situación ventajosa para los fraccionadores clandestinos, porque al no estar claro si estas tierras pertenecían a los propietarios de los predios colindantes, a la comunidad o al Estado, se originó un apropiación fraudulenta de los terrenos, con manejos ilegales, para fraccionarlos y venderlos sin servicios ni garantías de propiedad a los hogares.

Dichas circunstancias, desde la década de los cuarenta, hacen que el municipio de Chimalhuacán empiece a tener importancia como zona de atracción para los migrantes de bajos ingresos, aunque de manera poco significativa.

Según los primeros habitantes, los comuneros de Chimalhuacán y los colonos de origen más reciente, la zona comenzó a poblase con invasiones organizadas por los mismos fraccionadores, porque entre 1945 y 1951 se prohibía la venta de tierra en el Estado de México y los fraccionadores tenían que recurrir a esos medios para poder realzar su negocio; sin embargo, durante los años cincuenta, el nuevo gobernador los apoyó autorizando la notificación y venta de terrenos.

Finalmente, la década de los sesenta fue realmente de bonanza para los fraccionadores. Durantes estos años, los comuneros de Chimalhuacán hicieron varios intentos para demostrar que las tierras que estaban vendiendo eran, en parte, tierras nacionales, y en parte, de común repartimiento, pero nuevamente sus reclamos no tuvieron ningún efecto (Schteingart, 1981).

Para la década de los ochenta la venta ilegal tuvo mayor auge y la situación legal de los predios sin urbanizar continuó siendo confusa y aprovechada por vendedores ilegales particulares o integrados a grupos organizados de la sociedad. El desarrollo y poblamiento irregular de los barrios y colonias fueron básicamente realizados por familias jóvenes originarias de los municipios del Estado de México y no de otras entidades federativas como ocurrió en décadas anteriores, y, por tanto, es en esta época cuando se alcanza la mayor tasa de crecimiento en el municipio (tabla 1).

Para el periodo 1990 a 2000 la mayor parte de los terrenos que se habían vendido y de los que aún quedan libres se encontraban en esa misma situación, ya que al ser de propiedad comunal y con la existencia de diversos

TABLA 1

CRECIMIENTO POBLACIONAL 1980-2000

Año	**Población**			
	Nacional	**Estatal**	**ZMCM**	**Municipal**
1970	48,225,238	3,833,185	9,250,211	19,946
1980	66,846,833	7,564,335	12,926,839	61,816
1990	81,249,645	9,815,795	15,492,018	242,014
2000	97,483,412	13,096,686	17,942,172	490,772
		Tasa de crecimiento		
	Nacional	**Estatal**	**ZMCM**	**Municipal**
1970-1980	3.31	7.03	3.40	14.01
1980-1990	1.97	2.63	1.82	14.62
1990-2000	1.83	2.92	1.47	7.32

Fuente: Cálculos propios con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990 y 2000.

dueños con títulos de diferentes instancias y épocas, permanecen en la confusión jurídica, generándose así su apropiación y venta ilegal (Huamán y Barreto, 2002) (tabla 2).

La principal forma de solucionar el problema de la ilegalidad de la propiedad del suelo ha sido mediante la regularización de la tenencia de la tie-

TABLA 2

MODO DE ADQUISICIÓN DEL LOTE

Forma de adquisición	**%**
Ocupación organizada	0.2
Compra-venta	69.7
Traspaso	6.1
Préstamo	4.0
Herencia	9.9
Regalo	0.7
Trueque	0.3
Otro medio	1.6
No respondió	2.0

Fuente: Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán.

rra, por razón de distintas instancias como son la Corett y lo que hasta 2003 fuera la Cresem (hoy Imevis). Sin embargo, las violaciones a la normatividad urbana no han sido solucionadas, pues primero se construyen las viviendas y posteriormente son introducidos los servicios, la infraestructura y los equipamientos, además de que en la mayoría de los casos la introducción de éstos también es ilegal y bajo negociaciones políticas con los grupos de poder local y estatal.

3. El ciclo de vida familiar

La dinámica de la estructura familiar o el llamado ciclo de vida es un determinante de los cambios de residencia intraurbanos y por ende del crecimiento de las metrópolis. Este factor ha sido principalmente analizado en ciudades con mercados cuyas características responden a una economía de mercado perfectamente competitivo y bajo reglas más claras y seguidas por los distintos actores. Pero no se conoce el efecto del ciclo de vida familiar en un mercado informal en donde los acuerdos no son claros y están en constante negociación, así que haremos uso de esta categoría para conocer su comportamiento en el crecimiento de los asentamientos irregulares en el municipio de Chimalhuacán.

Para identificar la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra una familia se requiere de tomar en cuenta las siguientes variables: 1) estatus marital que básicamente puede dividirse así: solteros jóvenes, jóvenes casados sin hijos, casados con hijos pequeños, casados con hijos mayores, matrimonios de personas mayores con hijos, matrimonios de personas mayores sin hijos y personas mayores solas; 2) edad, referida al grupo etéreo correspondiente a dependientes o población económicamente activa, o por posibilidades de casamiento, separación o fallecimiento; 3) sexo, masculino o femenino; 4) tamaño del hogar, generalmente cuando la familia crece o se desdobla se requiere de espacio adicional para vivir, por lo que las probabilidades de búsqueda de una nueva vivienda aumentan, y 5) composición del hogar, relacionado con la edad, permite identificar si existen niños en edad escolar, adolescentes estudiando o trabajando, jóvenes y adultos formando parte de la población económicamente activa y adultos mayores que son dependientes o que trabajan (Quigley y Weinberg, 1977).

En el municipio de Chimalhuacán, cuando los hijos forman una nueva familia, generalmente por las condiciones del espacio habitacional, en una

misma vivienda se tiende a albergar a más de una generación. Es decir, se crea un hogar ampliado, conformado por el hogar nuclear y otros parientes (Huamán y Barreto, 2002).

Este "nuevo hogar" tiene un límite de alojamiento; cuando el hogar nuclear tiene más de dos hijos y todos forman una nueva familia con sus propios hijos, es imposible brindar un espacio a todos en el mismo lote, problema que puede resolverse rentando una vivienda, comprando una vivienda o comprando un terreno en un asentamiento irregular, pero cada solución varía de acuerdo con las capacidades económicas de las familias recién formadas.

El número de hogares que comprendió la muestra a la que se aplicó la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán (Emuduc) fue de 1,005, con una población de 5,459 personas, de las cuales 1,005 pertenecen a la categoría de titular, 815 se ubican como cónyuges, 2,483 se colocan en la categoría de hijos, 1,087 tienen algún otro parentesco y 68 personas no tienen ningún parentesco con alguno de los miembros de la familia. Como los datos lo muestran (tabla 3), la condición de hijo ocupa el mayor porcentaje dentro de la composición del hogar, debido a que casi la mitad de la población muestral (45.5%) se incluye en este grupo, indicando que las familias nucleares se encuentran integradas en promedio por un total de 5 miembros de los cuales 2 o 3 son hijos, pero además existen otros parientes que pueden ser: nueras, yernos, nietos y abuelos en su mayoría.

TABLA 3

COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Parentesco	Frecuencia	Porcentaje
Titular	1,005	18.4
Cónyuge	815	14.9
Hijo	2,483	45.5
Otro parentesco	1,087	19.7
Sirviente	2	0
No tiene parentesco	66	1.2
Total	**5,458**	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán. 2000.

En relación con el sexo de los miembros del hogar, la *tabla 4* muestra que la población total corresponde por casi la mitad tanto al sexo femenino como al masculino con 50.5 y 49.5%, respectivamente. En el desglosado por tipo de miembro del hogar se observa que en una mayoría los hogares se encuentran encabezados por hombres, pero la proporción de hogares con jefatura femenina es muy importante, aproximadamente 45%.

Tabla 4

Sexo de la población muestral por categoría de parentesco

Parentesco		Sexo		Total
		Masculino	Femenino	
Titular	Absoluto	562	443	1 005
	%	55.9	44.1	100.0
Cónyuge	Absoluto	304	511	815
	%	37.3	62.7	100.0
Hija (o)	Absoluto	1 293	1 187	2 480
	%	52.1	47.9	100.0
Otro parentesco	Absoluto	506.0	580	1 086
	%	46.6	53.4	100.0
Sirviente	Absoluto		2	2
	%		100.0	100.0
No tiene parentesco	Absoluto	35	31	66
	%	53.0	47.0	100.0
Total	**Absoluto**	**2 700**	**2 754**	**5 454**
	%	**49.5**	**50.5**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

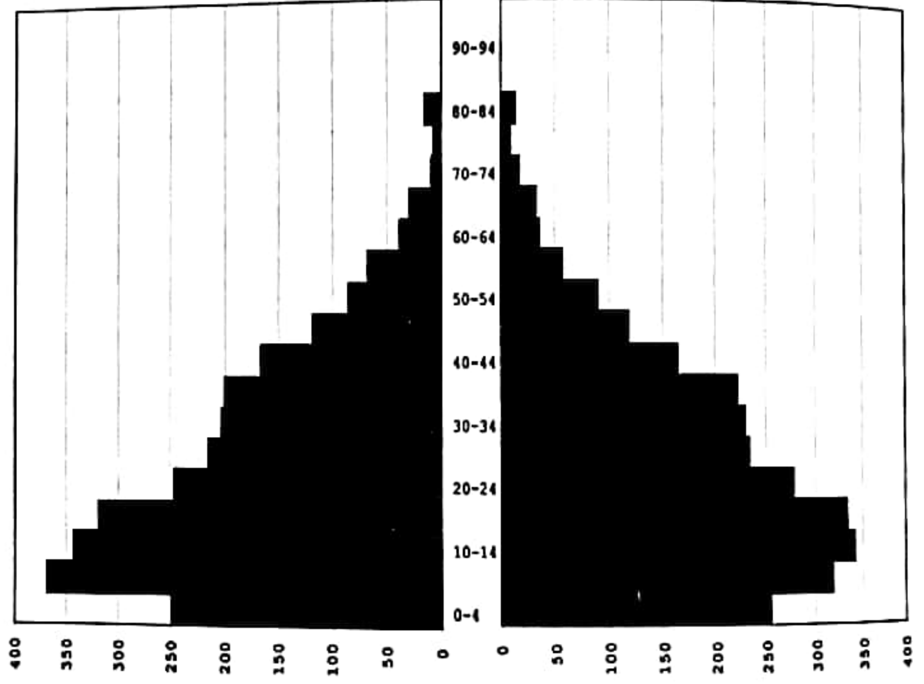
Para la categoría de hijo (a) la *tabla 4* muestra que existe una ligera diferencia (de 4.2%) entre el número de hijos varones y el número de hijas. Para el resto de las categorías el comportamiento es más o menos el mismo, pues existe aproximadamente el mismo porcentaje de hombres que de mujeres.

En cuanto a la estructura por edades podemos ver en la *gráfica 1* que el grupo en edades entre 0 y 14 años concentra 35% de la población total. Sigue en importancia el grupo en edad productiva de 15 a 64 años con 63%. Finalmente el grupo de 65 a más años alcanza 2.4%. Es decir, la población dependiente concentra 37% de la población. También destaca

el porcentaje de rango de población en edad promedio de casamiento para la muestra que es de 22 a 35 años con 26%, este dato es fundamental para conocer el ciclo de vida en el que se encuentra la población de Chimalhuacán.

Gráfica 1

Estructura por edades de la población muestral



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

De 2,483 personas que se incluyen en la categoría de hijos, 90% es soltero y sólo 9% ha formado un matrimonio (por casamiento o unión libre). En relación con los titulares, 83% se ubica en los estatus de casado y unión libre. Dentro del total de la población 55% se encuentra en la categoría de solteros y 41% se ubica en el grupo de unión libre o casados (tabla 5).

Una conclusión del ciclo de vida de la población muestral de Chimalhuacán es que los hogares se encuentran compuestos por aproximadamente cinco miembros (papá, mamá y tres hijos en promedio), pero pueden existir otros miembros de la familia y personas sin parentesco en la vivienda.

La mayoría de los hijos aún no han formado una familia pero existe una importante proporción que se encuentra en edad de casamiento, este commodo se genera la posibilidad de buscar un lugar en dónde vivir que no

TABLA 5

ESTADO CIVIL DE LA POBLACIÓN MUESTRAL POR CATEGORÍA DE PARENTESCO

PARENTESCO		ESTADO CIVIL						
		Unión libre	**Casado**	**Soltero**	**Separado**	**Divorciado**	**Viudo**	**Total**
Titular	Absoluto	144	685	45	48	10	70	1 002
	%	14.4	68.4	4.5	4.8	1.0	7.0	100.0
Cónyuge	Absoluto	144	657	12				813
	%	17.7	80.8	1.5				100.0
Hija (o)	Absoluto	56	162	2 217	29	6	6	2 476
	%	2.3	6.5	89.5	1.2	.2	.2	100.0
Otro parentesco	Absoluto	91	237	674	21	6	53	1 082
	%	8.4	21.9	62.3	1.9	.6	4.9	100.0
Sirviente	Absoluto			2				2
	%			100.0				100.0
No tiene parentesco	Absoluto	25	7	29	1		3	65
	%	38.5	10.8	44.6	1.5		4.6	100.0
Total	**Absoluto**	**460**	**1 748**	**2 979**	**99**	**22**	**132**	**5 440**
	%	**8.5**	**32.1**	**54.8**	**1.8**	**.4**	**2.4**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

sea el municipio de Chimalhuacán. Sin embargo, los elementos socioeconómicos y residenciales podrían condicionar dicha posibilidad, así como la distancia que se recorrerá para ubicar la nueva residencia.

4. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES

De una población muestral de 5,459 personas 1,677 declararon tener empleo, que representa 33% del total. El restante 67% se encuentra como dependiente, ya sea porque son menores de 14 años o mayores de 64 años, o por estar desempleado.

De 1,677 personas que dicen estar empleadas, 653 corresponden a la categoría de titulares, esto es 39% del total de la población que trabaja. Para el grupo de cónyuges la cantidad de personas empleadas es de 360, es decir, 23%; de 2,483 personas que se ubican como hijos sólo 205 se encuentran empleados (tabla 6), 12% que corresponde al 18% de personas en edad de trabajar en esta categoría (los de más de 14 años a menos de 64 años que suman un total de 1,148 hijos).

La *tabla 6* también nos presenta la distribución de la población económicamente activa ocupada por tipo de trabajo principal. Para el grupo de los titulares se observa que el mayor porcentaje se ubica como empleado en empresas particulares con 33%, seguido del trabajador por cuenta propia con 27%. Los empleos de obrero y empleado público también ocupan porcentajes importantes en la distribución de este grupo con 16 y 17%, respectivamente.

Para el grupo de cónyuges también las categorías de empleado en empresa particular y trabajador por cuenta propia ocupan los porcentajes más altos con 34% y 31%, respectivamente. Los obreros y empleados públicos al igual que los titulares son los que siguen en orden de importancia para los (las) cónyuges con 15% y 13%, sin embargo, en comparación con el grupo de titulares el porcentaje de empleados públicos o de gobierno varía en 4 puntos porcentuales.

El trabajo de empleado particular representa 39% dentro del grupo de hijos, proporción que destaca dentro de los grupos mencionados arriba, puesto que en éstos los porcentajes de empleado particular y trabajador por cuenta propia son más o menos iguales, pero para el caso de los hijos, los empleados por cuenta propia alcanzan sólo 19%. Otra diferencia con los grupos de titular, cónyuge e hijo es que éste último alcanza 19%

TABLA 6

TRABAJO PRINCIPAL DE LA POBLACIÓN MUESTRAL POR CATEGORÍA DE PARENTESCO

Parentesco		Trabajo principal											
		Jornalero rural o peón de campo	Obrero	Empleado público o de gobierno	Empleado en empresas particulares	Trabajador por cuenta propia	Patrón o empleador de un negocio	Trabajador en negocio familiar sin retribución	Trabajador sin retribución	Miembro de una cooperativa	Ejidatario o comunero	Otro	Total
Titular	Absoluto	25	101	110	213	174	16	7	1	2	1	3	653
	%	3.8	15.5	16.8	32.6	26.6	2.5	1.1	.2	.3	.2	.5	100.0
Cónyuge	Absoluto	5	53	45	123	113	6	7		1		7	360
	%	1.4	14.7	12.5	34.2	31.4	1.7	1.9		.3		1.9	100.0
Hija (o)	Absoluto	10	82	65	171	81	9	17				2	437
	%	2.3	18.8	14.9	39.1	18.5	2.1	3.9				.5	100.0
Otro parentesco	Absoluto	1	35	30	75	50	8	3	1	1		1	205
	%	.5	17.1	14.6	36.6	24.4	3.9	1.5	.5	.5		.5	100.%
Sirviente	Absoluto					1							1
	%					100.0							100.0
No tiene parentesco	Absoluto			6	5	8						2	21
	%			28.6	23.8	38.1						9.5	100.0
Total	Absoluto	41	271	256	587	427	39	34	2	4	1	15	1,677
	%	2.4	16.2	15.3	35.0	25.5	2.3	2.0	.1	.2	.1	.9	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

para el trabajo de obrero, es decir, el porcentaje más alto de los 3 grupos mencionados. Finalmente, los empleados públicos o de gobierno concentran 15% de la población que trabaja.

Para los tipos de empleo de patrón o empleador y de trabajador en un negocio familiar sin retribución, la *tabla 6* nos muestra que para el primer caso existe un mayor porcentaje en los grupos de titulares y de hijos que para el de cónyuge. Para el segundo caso los grupos con mayores porcentajes son el de hijo con 4% y el de cónyuge con 2%.

En general la *tabla 6* nos permite ver que el grueso de la población que trabaja se ubica en el sector secundario y servicios, con algunas ligeras variaciones para las distintas categorías de miembros del hogar.

Ahora podemos observar cuál es el monto de los ingresos en salarios mínimos[5] en la *gráfica 2*. De 1,677 personas que declararon estar empleadas sólo 1,065 contestaron a la pregunta de cuánto percibe por su trabajo principal. El rango de menos de 1 salario mínimo es el mayor con 72%, mientras que 19% se encuentra en el rango de 1 a 2 salarios mínimos. Para el rango de 2 a 5 salarios mínimos el porcentaje con respecto al total es de 7%. Finalmente, sólo 1% de la población percibe más de 5 salarios mínimos.

En resumen, las condiciones socioeconómicas de la población de Chimalhuacán no son muy favorables, puesto que como vimos en la *tabla*

GRÁFICA 2
INGRESO DE LA POBLACIÓN MUESTRAL

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

6 y la *gráfica 2* un alto porcentaje de población ocupa empleos con salarios bajos. Es importante destacar cómo los mejores empleos son concentrados en la categoría de titulares principalmente, seguido por el de cónyuges, siendo el sector menos favorecido el de los hijos. Tomando en consideración este comportamiento y la potencialidad de los hijos de formar una familia que requerirá de un espacio para vivir y de mayores ingresos, la posibilidad de salir del municipio es limitada.

5. Movilidad residencial

Es sabido que las etapas iniciales de formación de ciudades se caracterizaron por la atracción de población de zonas rurales, es decir, de migración del campo a la ciudad. La tendencia se mantuvo durante muchos años hasta que se consolidaron grandes ciudades, que como una etapa más de su crecimiento, iniciaron un proceso de despoblamiento hacia sus zonas periféricas y recientemente hacia ciudades de menor tamaño.

En esta nueva distribución de la población los cambios de residencia al interior de las ciudades y de las zonas metropolitanas cobran importancia, porque presentan altos porcentajes en relación con la migración, y porque estos movimientos se convierten en la causa principal del crecimiento y el cambio urbano. Además, la movilidad residencial crea y remodela la estructura social y demográfica de los barrios en las ciudades (Knox, 1995). Los productos de las decisiones de moverse son importantes para entender los cambios en el carácter espacial de las regiones y de las áreas metropolitanas (Simmons, 1968; Quigley y Winberg, 1977).

En tal sentido, a los cambios de vivienda al interior de zonas metropolitanas se les denomina movilidad residencial. Los movimientos pueden ocurrir dentro de un mismo barrio, entre ciudades principales de una misma área metropolitana y entre las áreas suburbanas de las mismas (Speare, Goldstein y Frey, 1975; Cadwallader, 1992). Otras formas de llamar a la movilidad residencial es a partir de conceptos como migración intraurbana o migración intraciudad (Al Sheik, 1981: 16).

La movilidad residencial como un factor de crecimiento urbano también puede ser integrada al análisis de la formación de asentamientos irregulares, debido a que es una forma de poblamiento de las ciudades y en este caso como parte de la ZMCM, y en particular del municipio de Chimalhuacán.

Para esta variable, los resultados de la Emuduc muestran que de 1,005 hogares, en 852 no existen intenciones de irse a vivir a otro lugar y 121 reportan tener planes de cambiar su lugar actual de residencia, mientras que 32 no respondieron o dieron una respuesta no válida (tabla 7).

TABLA 7

EXPECTATIVA DE CAMBIO RESIDENCIAL

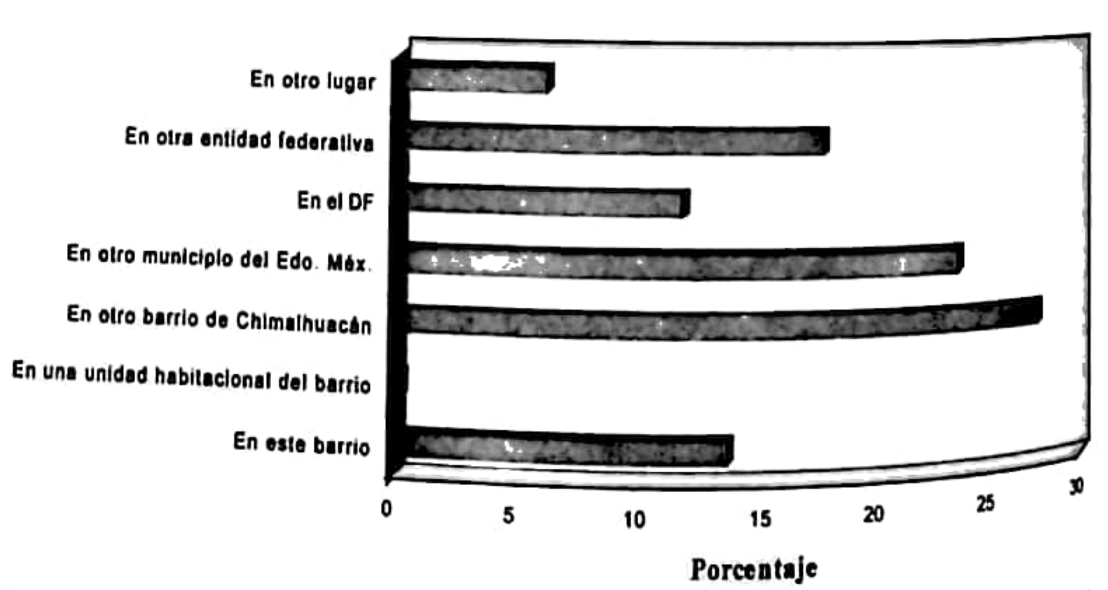
Moverse	Frecuencia	Porcentaje
Sí	121	12.4
No	852	87.6
Total	973	
Perdidos	32	
Total	**1 005**	

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

En el caso de las respuestas del desglosado por miembro de familia, de 5,458 personas, 325 declararon tener planes de ir a vivir a otro lugar con los destinos siguientes: otro barrio de Chimalhuacán (27%), otro munici-

GRÁFICA 3

LUGAR DE DESTINO DE LOS HOGARES CON EXPECTATIVA DE CAMBIO RESIDENCIAL



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

pio del Estado de México (23%), otra entidad federativa (18%), el Distrito Federal (12%), en otro lugar (6%) y en el mismo barrio (13%).

Dentro del hogar, el grupo en el que mayor cantidad de personas tiene expectativa de ir a vivir a otro lugar es el de los hijos con 134 individuos, es decir, un porcentaje de 41% de las 325 personas que tienen planes de cambio residencial o migración. El siguiente grupo en importancia es el que engloba a otros parientes con 95 personas, que representa 23% del total, a continuación se encuentran las categorías de titular y cónyuge con 53 y 34 personas, respectivamente (16% y 10%).

El ámbito espacial en el que se pretende un cambio de residencia varía por categoría. Los titulares tienen como principal destino otro municipio del Estado de México con 30%. Vivir en otro barrio de Chimalhuacán es la segunda opción para los titulares, pues alcanza un porcentaje de 28%. Ir a vivir en otra entidad federativa representa 21% en las opciones de cambio residencial para los titulares. En cuanto a los cónyuges encontramos un comportamiento parecido, puesto que 29% desea a irse a otro municipio del Estado de México, 27% a otro barrio de Chimalhuacán y 27% a otra entidad federativa. Los hijos prefieren otro barrio de Chimalhuacán y otro municipio del Estado de México, seguidos de otra entidad federativa. En este caso el Distrito Federal alcanza un porcentaje de 10%, que supera al de los titulares y cónyuges con 8% y 6%, respectivamente (véase tabla 8).

Hasta aquí podemos ver que los destinos con mayor preferencia son: otro barrio en el mismo municipio (27%) y otro municipio del Estado de México (23%). Sin embargo, vivir en otra entidad federativa y en el D.F. son destinos que también están considerados por los habitantes de Chimalhuacán con 18% y 12%, respectivamente. Destacan en el grupo de otro parentesco con 19% los que desean ir a vivir al D.F., y los que tienen planes de ir a vivir a otra entidad federativa con 44%.

Finalmente, 14% de la población desea vivir en el mismo barrio, destacando el grupo de otro parentesco con 22%. Si sumamos este 14% que desea vivir en otra casa pero en el mismo barrio y 27% que le gustaría vivir en otro barrio de Chimalhuacán tenemos que 41% tiene planes de cambiarse dentro del mismo municipio. Si por último a este 41% agregamos 12% que tiene planes de irse a vivir al Distrito Federal, tenemos que 53% realizará movilidad residencial. Y como podemos ver en la *gráfica 3*, sólo 18% desea ir a vivir a otra entidad federativa o migrar.

TABLA 8

LUGAR AL QUE TIENE PLANES DE IRSE POR CATEGORÍA DE PARENTESCO

Parentesco		A qué lugar tiene planes de irse a vivir							
		En este barrio	En una unidad habitacional del barrio	En otro barrio de Chimalhuacán	En otro municipio del Edo. Méx.	En el DF	En otra entidad federativa	En otro lugar	Total
Titular	Absoluto	2	1	15	16	4	11	4	53
	%	3.8	1.9	28.3	30.2	7.5	20.8	7.5	100.0
Cónyuge	Absoluto	2		9	10	2	9	2	34
	%	5.9		26.5	29.4	5.9	26.5	5.9	100.0
Hija (o)	Absoluto	19		32	32	14	25	12	134
	%	14.2		23.9	23.9	10.4	18.7	9.0	100.0
Otro parentesco	Absoluto	21		31	15	18	8	2	95
	%	22.1		32.6	15.8	18.9	8.4	2.1	100.0
No tiene parentesco	Absoluto			2	3		4		9
	%			22.2	33.3		44.4		100.0
Total	**Absoluto**	**44**	**1**	**89**	**76**	**38**	**57**	**20**	**325**
	%	**13.5**	**.3**	**27.4**	**23.4**	**11.7**	**17.5**	**6.2**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

El porcentaje de hijos que tienen familia para el grupo de los que sí tienen planes de irse a vivir a otro lugar es de 42%, superior en 10 puntos al porcentaje de hijos con familia del grupo que no tiene planes de irse a vivir a otro lugar, que es de 32%. Este es otro elemento que puede influir en la decisión de los miembros del hogar a cambiar su lugar actual de residencia, si comparamos con el dato de líneas arriba sobre la categoría de "hijos" que mayor propensión tiene a cambiar de residencia (tabla 9).

Tabla 9
Hijos con familia

	Se quieren ir		No se quieren ir		Total
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje
No	68	57.6	569	67.7	66.2
Sí	50	42.4	272	32.3	33.8
Total	**118**	**100.0**	**841**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

6. Opciones de hábitat

En cuanto a la trayectoria residencial, algunas investigaciones han encontrado que la decisión inicial de moverse está influenciada por la historia de movilidad previa. En particular, la duración de la residencia se relaciona con un gran número de hogares que continúan viviendo en el mismo sitio y esto se ha llamado "principio de inercia acumulativa". Adicionalmente, otros estudios han evidenciado que lo anterior no es una regla general y que la movilidad residencial tiende a incrementarse como aumenta el tiempo de residencia en un determinado lugar (Cadwallader, 1992).

El análisis de los datos de la Emuduc muestra que 84% de los titulares de los hogares no nació en el municipio de Chimalhuacán, y que aproximadamente este mismo porcentaje no tiene intenciones de cambiar de residencia. En relación con el tiempo que tiene viviendo la población de los grupos aquí comparados (los que tienen intenciones de moverse y los que no), la *tabla 10* muestra que para ambos, más de 80% tiene de 1 a 20 años en Chimalhuacán, es decir, llegaron a vivir en la década de los ochenta. Y como se puede observar en la *tabla 10* no existen grandes diferencias entre

TABLA 10

TIEMPO DE RESIDENCIA EN CHIMALHUACÁN

Tiempo	Se quieren ir		No se quieren ir		Total
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje
1 a 10 años	67	59.3	373	46.5	47.6
11 a 20 años	31	27.4	305	38.0	36.5
21 a 30 años	9	8.0	41	5.1	5.0
31 a 40 años	5	4.4	28	3.5	3.4
41 a 50 años			20	2.5	2.4
51 a 60 años			11	1.4	1.9
61 a 70 años	1	.9	10	1.2	1.3
71 a 80 años			8	1.0	.9
81 a 90 años		1.1	7	.9	1.0
Total	**113**		**803**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

los que se quieren ir y los que no en relación con el tiempo de residencia en el municipio, pero además el hecho de que la mayor parte de la población encuestada haya llegado hace 20 años no permite identificar grandes grupos con antigüedad en la residencia. Como una conclusión general este dato nos indica, de acuerdo con la afirmación del párrafo de arriba, que no existiría una relación entre el tiempo viviendo en Chimalhuacán y la movilidad previa con la posibilidad de irse a vivir a otro lugar.

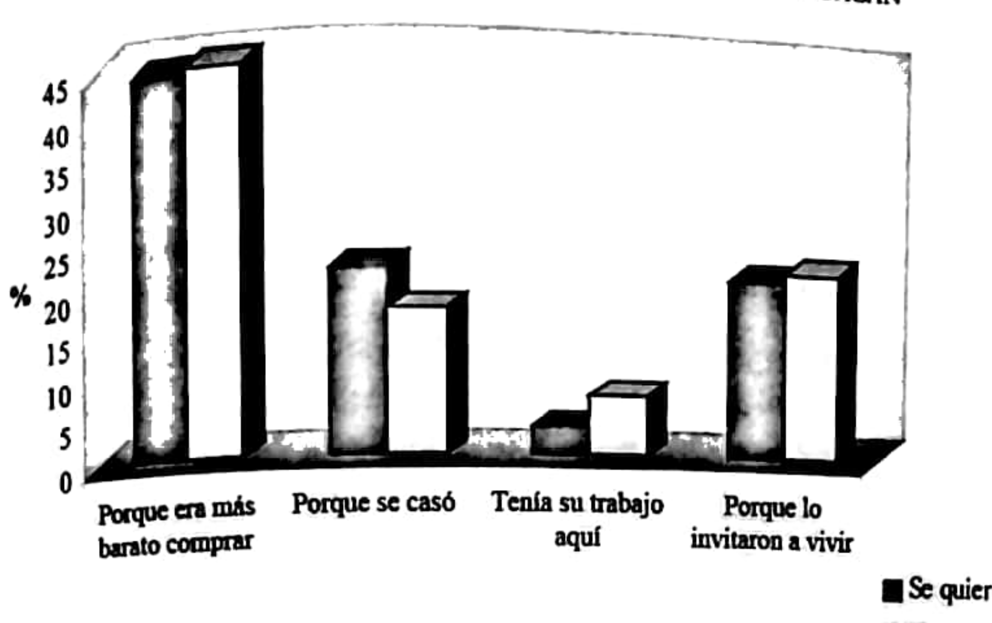
La residencia anterior es un factor que permite tener una idea de los movimientos que las personas realizan previos a ubicarse en un lugar definitivo de residencia. En relación con la anterior residencia de los titulares de los hogares de Chimalhuacán se observa que para el grupo de los que tienen planes de moverse, 38% proviene de otro municipio del Estado de México y 26% del Distrito Federal, y sólo 7% proviene de otra entidad federativa, 16% vivía en otra casa del barrio o en otro barrio de Chimalhuacán.

Para los que no tienen planes de irse a vivir a otro lugar, el porcentaje de los que provienen de otro municipio del Estado de México es 51%, los que provienen del Distrito Federal es 15%, 8% proviene de otra entidad federativa y 16% vivía en otra casa del barrio o en otro barrio de Chimalhuacán.

Por último, los principales motivos por los que la gente llegó a vivir a Chimalhuacán para ambos grupos de población son en orden de impor-

GRÁFICA 4

MOTIVO POR EL CUAL FUE A VIVIR A CHIMALHUACÁN



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán, 2000.

tancia: porque era más barato comprar, con más de 40%; porque lo invitaron a vivir, con más de 20%; y porque se casó, con 21% para los que se quieren ir y 17% para los que no quieren irse.

Los motivos de trabajo son los menos significativos en la decisión de ir a vivir a Chimalhuacán, con 3% para los que tienen planes de irse y 7% para los que no tienen planes de hacerlo.

Los motivos por los que las personas decidieron ir a vivir a Chimalhuacán dejan ver que el grupo que concentra las diferencias más grandes entre la población con intenciones de cambiar de residencia y la que no quiere irse, es el que fue a vivir a Chimalhuacán porque se casó, seguido por el grupo que respondió que tenía su trabajo en el municipio. Ambos elementos no permiten identificar de manera general que las personas que están formando una familia, recientemente, tengan una mayor propensión a moverse, y que las personas que tienen su trabajo en el mismo municipio no tengan intenciones de ir a vivir a otro lugar.

Éste puede ser un indicador de cómo el ciclo de vida y la localización del empleo son factores que están limitando las opciones de hábitat de la población.

7. A manera de conclusión. Formación de nuevos barrios y colonias irregulares ¿futuro probable o deseable?

El análisis de la urbanización irregular a partir de los elementos "nuevos" propuestos, permitieron entender mejor en la actualidad cómo se están reproduciendo los asentamientos irregulares en la periferia.

En relación con los atributos del lugar, encontramos que el municipio de Chimalhuacán se ha caracterizado por ofrecer suelo accesible a población de escasos recursos principalmente proveniente de la ZMCM y de otros estados del país. Este suelo, al no contar con una claridad legal, ha sido objeto de ventas ilegales, siendo la principal forma de acceso a una vivienda en el municipio. Aunado a esta peculiaridad del espacio, tenemos que las características de la población (demográficas y socioeconómicas) también están condicionando y generando un cierto tipo de demanda de vivienda y en particular de suelo para vivienda.

Como lo muestran los datos de ciclo de vida, el mayor porcentaje de la población entrevistada está en edad de casamiento, lo que indica que son una nueva generación que requerirá de vivienda cuando forme una nueva familia. Pero las posibilidades de adquirir este bien en un mercado formal están restringidas por su capacidad económica y por la dinámica social en la que se encuentran inmersos. Al ser una población que percibe entre 1 y 2 salarios mínimos y que en un gran porcentaje son trabajadores por su cuenta, no son sujetos que puedan acceder a los créditos del mercado formal, de tal manera que el municipio de Chimalhuacán tendrá que seguir dando albergue a estas nuevas familias en el mercado irregular.

Los datos de intenciones de movilidad residencial muestran que las personas que sí desean moverse consideran que otro barrio en el mismo municipio es una buena opción, así como otra vivienda en el mismo barrio. De igual forma consideran que otro municipio del Estado de México es una opción para vivir. Si contrastamos está última respuesta con datos de la muestra de 10% del Censo General de Población y Vivienda de 2000, tenemos que lo principales destinos entre 1995 y 2000 de las personas que dejan Chimalhuacán han sido Nezahualcóyotl, La Paz, Ixtapaluca, Iztapalapa y Chicoloapan (véase tabla 11), municipios que también se caracterizan por un alto grado de urbanización vía asentamientos irregulares.

Se ha constatado que la llegada de las nuevas generaciones en la demanda de suelo para vivienda representa una nueva etapa del crecimiento en el proce-

Tabla 11

Municipios y delegaciones hacia los que salen los flujos de población, 1995-2000

Delegación/Municipio	% Salidas
Nezahualcóyotl	25.0
La Paz	18.0
Ixtapaluca	9.1
Iztapalapa	7.5
Chicoloapan	7.1
Ecatepec de Morelos	4.6
Valle de Chalco Solidaridad	3.6
Chalco	3.3
Texcoco	2.4
Iztacalco	2.4
Venustiano Carranza	2.3
Gustavo A. Madero	2.3
Tláhuac	1.4
Álvaro Obregón	1.1
Resto de delegaciones y municipios	10.0

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del Censo General de Población y Vivienda 2000.

so histórico de reproducción de los barrios y colonias irregulares de Chimalhuacán. Esta investigación ayuda a identificar las características de una población menos homogénea que generaciones pasadas, en términos demográficos, pero con condiciones socioeconómicas semejantes en su proyección a futuro.

Por eso la evolución demográfica de los habitantes de asentamientos irregulares ya no puede seguir siendo estudiada sólo desde el concepto tradicional de migración, sino que como parte de la ZMCM, la cual está cambiando su dinámica de concentración de la población; es necesario recurrir al concepto de movilidad residencial y a los conceptos asociados con ésta, como son el ciclo de vida, características de los hogares y atributos de los lugares.

La formación de más asentamientos irregulares en la parte oriente de la ZMCM es una realidad probable aunque quizá no deseable. Pero dada la dinámica poblacional y urbana de este territorio, la tendencia parece continuar hacia la irregularidad que como en épocas anteriores y como se

demostró en su momento, es una condición de los mercados latinoamericanos asociada a cuestiones económicas, políticas y jurídicas de los gobiernos y las sociedades.

Anexo. La encuesta municipal de desarrollo urbano de Chimalhuacán (Emuduc)

La Emuduc fue levantada los días 28, 29, 30 y 31 de agosto de 2000. Se realizó una encuesta por hogar mediante el procedimiento de la entrevista directa, con el fin de conocer la proporción de hogares desdoblados[6], identificar las características socioeconómicas de los miembros del hogar que cuenta con desdoblados y además conocer las características de los lotes y de las viviendas de estos hogares.

La población universo o marco muestral[7] está constituida de 3,267 hogares. Esta selección se hizo al considerar un corte longitudinal del territorio que abarca tres áreas. La primera, representa las viviendas consolidadas; la segunda, las viviendas que se localizan en zonas en proceso de consolidación y la tercera, las viviendas en zonas de reciente formación. El tamaño de la muestra sobre la que se aplicaron los cuestionarios es de 1,005 hogares (87 de la primera área, 120 de la segunda y 798 de la tercera) en 972 viviendas, es decir, existen 33 viviendas en las que residen dos hogares.

Para el levantamiento de la encuesta se aplicó el método de muestreo estratificado polietápico. Se consideró a los componentes como estratos por las siguientes cuestiones:

- Al estratificar se produce un límite de error más pequeño que el que se presenta en el muestreo aleatorio.
- Se pueden obtener estimaciones de parámetros poblacionales para subgrupos de la población de estudio.
- Al reducirse el tamaño de la muestra disminuyen el costo y el tiempo de trabajo de campo.

Se denominó polietápico porque la encuesta fue realizada en diversos momentos, los cuales correspondieron a las tres áreas mencionadas anteriormente en las que se dividió la zona de estudio.

El cuestionario, que fue diseñado para la encuesta, está dividido en cuatro líneas que son:

1. Trayectoria residencial de las antiguas y nuevas generaciones de los barrios y colonias de Chimalhuacán.
2. Modos de ocupación del lote.
3. Características del suelo habitacional.
4. Características de la vivienda.

El cuestionario consta de 107 preguntas cerradas y dos abiertas, enfocadas a identificar las principales características de las líneas mencionadas (Huamán y Barreto, 2002). El cuestionario se aplicó al titular del hogar, pero cuando éste no se encontraba se preguntó a cualquier adulto presente, de tal forma que las preguntas enfocadas tanto al titular como a los miembros del hogar fueron respondidas por el titular o la persona que estaba presente en el momento de la encuesta.

Adicionalmente, el cuestionario incorpora un breve apartado sobre las expectativas de los pobladores, en el que se incluyen las preguntas relacionadas con los planes de cambiar de lugar de residencia y el destino del futuro cambio.

Para capturar los datos levantados se usó el paquete estadístico SPSS, de tal forma que se obtuvieron dos bases de datos: una que contiene la información de la trayectoria residencial del titular de la vivienda, características socioeconómicas del titular y características de la vivienda. Para esta base de datos se tiene un total de 1,005 registros que corresponden al número de hogares de la muestra.

La otra base de datos contiene los registros de los miembros de la familia (titular, cónyuge, hijos, otros parientes y residentes en la vivienda sin parentesco). Las preguntas que se consideraron principalmente se refirieron a las características demográficas y socioeconómicas de los miembros (no se les preguntó acerca de la vivienda porque todos viven en el mismo lugar que el titular, de tal forma que estos datos son los mismos para todos los miembros del hogar). El total de registros para esta base es de 5,459 personas que incluye a todos los miembros mencionados arriba.

Fuentes consultadas

Al Sheik, Abdulaziz A. (1981), *Residential Mobility in Ryadh: A Study of Intraurban Migration*, University of Ryadh Press, Arabia Saudita.

Cadwallader, Martin (1992), *Migration and Residential Mobility: Macro and Micro Approaches*, The University of Winconsin Press, Wisconsin.

Huamán, Elías A. (1997), "Transformación del hábitat en el municipio de Chimalhuacán", en *Síntesis*, UAM-X. Año 8, núm. 24. pp. 17-29.

Huamán, Elías y Adán Barreto (2002), *Acceso al suelo para las nuevas generaciones de los barrios y colonias de Chimalhuacán*, Seminario Interno, El Colegio Mexiquense y Coespo, Zinacantepec, México.

Knox, Paul (1995), *Urban Social Geography: An Introduction*, Harlow Essex, England, Longman Scientific & Technological, Wiley.

Maillefert, Eugenio (1992), *Directorio del comercio del Imperio Mexicano para el año 1967*, Instituto de Investigaciones Dr. J. M. Luis Mora, México.

Olivera, Guillermo (1992), "Movilidad residencial y expansión física reciente en la Ciudad de México", en *Revista Geográfica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Quigley, John M. y Daniel H. Weinberg (1977), "Intra-urban Residential, Mobility: A Review and Synthesis", en *International Regional Science Review*, vol. 2, núm. 1, pp. 41-66.

Schteingart, Matha (1981), "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de ciudad Nezahualcóyotl", en *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57, Argentina, pp. 105-106.

Simmons, James W. (1968), "Changing Residence in the City: A Review of Intraurban Mobility", en *Geographical Review*, vol. 58, núm. 4, pp. 622-651.

Speare, Alden Jr., Sidney Goldstein y Willian H. Frey (1975), *Residential Mobility, Migration and Metropolitan Change*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts.

Notas

1. Coordinador del Posgrado en Diseño, División de Ciencias y Artes para el Diseño en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo e: ehuaman@correo.azc.uam.mx
2. Estudiante del Programa de Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: rgonzalez@colmex.mx
3. Los detalles metodológicos de la aplicación de la Encuesta Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán (Emuduc) se anexan al final del artículo.
4. Una caballería de tierra es igual a 42 hectáreas (Maillefert, 1992).
5. La información para la variable ingresos fue obtenida mediante el monto en pesos, con la pregunta ¿Cuánto recibe por su trabajo principal?, pero se decidió transfor-

marla al formato que INEGI emite de salarios mínimos para una mayor posibilidad de comparación con otros datos. Se tomó como base el salario mínimo (SM) de la ZMCM que para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fue de 35.12 en 2000, y esto se convirtió a los rangos de menos de 1SM, de 1 a 2 SM, de 2 a 5 SM y más de 5 SM.

6. La carga adicional que tiene el hogar inicial, a partir de la formación de familias de los hijos, o a partir del alojamiento que se haga de parientes y amistades, se ha dado en llamar en el contexto de los lazos familiares o relaciones comunitarias, como las familias "arrimadas" o desdobladas desde el punto de vista poblacional. Así, se puede definir a los arrimados o desdoblados como el conjunto de hogares que habitan una vivienda que pertenece a otro hogar, en términos de alojamiento, ya sea por lazos de parentesco o de amistad; generalmente son los hijos con familia los que viven con los padres. Por ello para efectos de la encuesta reconsideran desdoblados o arrimados solamente a los hijos del hogar principal que tienen familia.
7. El tamaño de la muestra fue tomado en relación con la población de la zona de estudio, no en relación con la población del municipio. Para estimar la muestra se ocupó una confiabilidad de 95%, un límite para el error absoluto de estimación de 0.026 de precisión y un error relativo de 4.9%.

El proceso de formación de un barrio en la periferia urbana de Ciudad de México: el caso de la colonia *Popular Santa Teresa*[1]

Carlos Aparicio[2]

Favela o *barriada* son términos utilizados por los urbanistas, muchas veces de manera peyorativa, para referirse a los asentamientos irregulares existentes en la periferia de las grandes ciudades del Tercer Mundo. En la capital mexicana, muchos barrios edificados originalmente con materiales precarios son hoy en día comunidades estructuradas y permanentes. En este caso, se presenta el estudio del proceso de formación de uno de estos barrios espontáneos localizado en la periferia sur de la Ciudad de México, nacido durante los años 1970. Específicamente, se buscó conocer los mecanismos que permitieron el nacimiento y la consolidación del barrio en sus fases de edificación y de transformación. La formación de lazos sociales y la madurez urbana de la colonia *Popular Santa Teresa* fueron también abordadas. La investigación se dividió en tres partes. Primero se tomó en cuenta el contexto histórico que facilitó el crecimiento desordenado de la Ciudad de México hacia el sur, concretamente en el cerro del *Ajusco*. En la segunda parte se conoció la historia del barrio mencionado, tomando en cuenta los criterios de formación de asentamientos irregulares tercermundistas propuestos por Alsayyad (1993); aquí se refieren los principales eventos y el estado actual del barrio. Por último, la tercera parte se dedicó a conocer la percepción que los residentes de la colonia *Popular Santa Teresa* tienen de ella, utilizando el *Método de las cartas mentales*, desarrollado por Lynch en los años 1960, y un cuestionario como herramientas.

1. Contexto histórico

Entre 1940 y 1970 la Ciudad de México sufre un proceso de industrialización que incita a la gente del campo a abandonar sus tierras en búsqueda de mejores condiciones de vida, provocando el crecimiento desordenado de la capital mexicana (Aguilar, 1999). Los terrenos son menos caros en la periferia que en el centro, la reglamentación y los controles urbanos no son del todo estrictos, además, la cultura y la sociedad incitan a las personas a poseer un terreno (con el fin de construir ahí una casa) más que a habitar un inmueble compartido (Juárez Díaz, 1998).

Producto de la Revolución Mexicana de 1910, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reconoce el carácter rural del país. En su artículo 27 aparece la figura llamada "ejido", que es una porción agrícola cedida por el Estado para la explotación comunitaria, la cual no se puede vender ni rentar ni dividir; la parcela ejidal es únicamente para el bienestar del grupo que la trabaja. Pero, el Estado puede expropiarla para obras de beneficio colectivo como carreteras, caminos, puentes, equipamiento urbano, etc. En este caso, el gobierno otorgará una parcela similar a la expropiada a quienes sean afectados. Sin embargo, las tierras ejidales del Distrito Federal serán objeto de prácticas inmobiliarias ilegales. Durante los años 1930, México inicia su conversión a ciudad industrial al concentrar, entre 1940 y 1970, las actividades industriales y terciarias del país. Durante estas tres décadas, el Producto Interno Bruto (PIB) crece más de 6% por año (Aguilar, 1999: 397), acarreando el crecimiento de una ciudad que no posee los recursos suficientes para soportar una explosión demográfica que se traduce en escasez de vivienda, de agua y de transporte público. En el valle de México se reducen los espacios verdes y aumenta la contaminación, sobre todo por el incremento en la cantidad de vehículos de motor. Las políticas gubernamentales facilitan la colonización de las montañas que rodean al valle, la explotación irracional de los recursos naturales, así como la industrialización sin medida. En la periferia urbana, asentamientos espontáneos proliferan al sur de la ciudad, y en varios municipios del vecino Estado de México comienzan a construirse nuevas "colonias" (Cruz-Rodríguez, 1999). En 1970, la Ciudad de México cuenta con 9 millones de habitantes (20% de la población del país), las políticas gubernamentales buscan disminuir la concentración demográfica en la capital y aumentar la protección al medio ambiente. El 17 de diciembre de 1970, en el *Diario*

Oficial de la Federación se decreta la creación de una zona ecológica alrededor del Distrito Federal, limitando el perímetro de urbanización hasta la curva de 2,350 metros sobre el nivel del mar, prohibiendo la construcción fuera de estos límites de desarrollos residenciales y de "colonias populares", de industrias y de más de una vivienda por lote. Sin embargo, entre 1970 y 1980, hacia el sur, barrios espontáneos aparecen sobre tierras agrícolas y forestales (López-Espinosa, 1991). Durante este periodo, el barrio en estudio, *la colonia Popular Santa Teresa*, nace en terrenos privados próximos a colonias construidas sobre antiguas tierras ejidales.

Al sur de la capital, la Delegación Tlalpan posee áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, poblaciones rurales y paisajes urbanos (Gobierno de la Ciudad de México, 1996). Estos espacios facilitan, desde 1954 con el proyecto de la *Ciudad Universitaria*, el crecimiento de la urbe hacia el sur. En 1960, Tlalpan tiene 61,195 residentes sobre una superficie urbana de 5.42 de los 310 Km^2 totales de la demarcación. Proyectos construidos en ejidos expropiados influyen en el crecimiento de la Delegación, como el *Estadio Azteca* (1964), dos complejos habitacionales para los Juegos Olímpicos de 1968 (*Villa Coapa* y *Villa Olímpica*), así como dos vías rápidas de circulación (el *Anillo Periférico* y el *Viaducto Tlalpan*, en 1964). Al inicio de 1970, Tlalpan es hogar de 130,719 personas en un área urbana de 14.31 Km^2 y nuevos proyectos favorecen la explosión urbana, por ejemplo: la *Zona de hospitales* (1970), la *carretera Picacho-Ajusco* (1973), la *Villa Panamericana* para los Juegos de 1975 y el complejo educativo que incluye la *Universidad Pedagógica de México (UPM)* y el *Colegio de México* (Gobierno de la Ciudad de México, 1997).

Las políticas urbanas son contradictorias, mientras por un lado se crea la zona de conservación ecológica al sur del Distrito Federal, el gobierno del Presidente Echeverría (1970-1976) provee de servicios a los asentamientos irregulares. Con fuertes tasas de migración y de natalidad, los inmigrantes buscan un lugar para establecerse en la periferia debido a que el centro de la ciudad ya no es atractivo (es caro y sobrepoblado). Con tierras accesibles física y económicamente, Tlalpan, cuyo espacio urbano está conformado básicamente por asentamientos irregulares sobre tierras ejidales y por fraccionamientos privados, se vuelve atractivo para las clases proletarias (Juárez Díaz, 1998). Proyectos como las vías de circulación mencionadas, permiten a Tlalpan ligarse fácilmente a la estructura urbana del resto de la ciudad. La actitud paternalista del Estado permite la creación de las colo-

nias populares así como la construcción de unidades habitacionales multifamiliares. Es el Estado el que provee de escuelas y servicios médicos, además de mejorar las vías de circulación. Por su parte, los conjuntos residenciales privados tienen todos los servicios y están orientados a las clases medias y altas. Tlalpan inicia los años 1980 con 328,800 pobladores de una superficie urbana de 39.45 Km^2. Durante esta década, se controla la creación de asentamientos irregulares, los barrios nacidos anteriormente se consolidan y las antiguas viviendas precarias se convierten en alojamientos estructurados (Departamento del Distrito Federal-Tlalpan, 1975, modificaciones: 1987, 1990 y 1991). Los barrios populares, poblados originalmente por clases pobres, están hoy en día habitados por clases medias (incluso media-alta), aumentando enormemente los precios de los terrenos (Juárez Díaz, 1998).

Dentro de Tlalpan se localiza el *cerro del Ajusco*, pulmón del área metropolitana, donde coexisten bosques de coníferas y paisajes rurales. Desde 1936 se realizan esfuerzos para conservar esta área natural[3], sin embargo, será víctima de ventas y tomas ilegales de terrenos durante muchos años. Su proximidad al Anillo Periférico facilita la transformación de sus tierras agrícolas y de conservación en superficies urbanas. Después de la Revolución Mexicana, la mayoría de los terrenos del Ajusco son declarados ejidos, sin embargo, las fuertes pendientes del lugar harán imposible cualquier actividad agrícola, provocando la miseria de familias campesinas. En este contexto, muchos campesinos venden ilegalmente sus parcelas o las abandonan. Los pueblos del Ajusco pierden, desde finales de los 40, parte de su territorio debido a expropiaciones para la instalación de servicios públicos, por la venta ilegal de parcelas, así como por la especulación ejercida para edificar proyectos turísticos (Percheron, 1977). A partir de 1970, al convertirse en suelos urbanos muchas de las áreas de conservación, aparecen cuatro actores principales que se disputan el control de los terrenos vacantes: el Estado, los grupos populares, los ejidatarios y los desarrolladores inmobiliarios. Las políticas gubernamentales favorecen la creación de asentamientos humanos en el territorio del Ajusco como un medio de control social y político (Pezzoli, 1990). En 1973, la construcción de la carretera Picacho-Ajusco refuerza la venta ilegal de terrenos localizados en zonas agrícolas y ecológicas. El reconocimiento de la propiedad implica conflictos legales y físicos entre invasores, autoridades y propietarios de los terrenos. Hoy en día, los barrios construidos de manera irregular han sido

integrados a la zona urbana, poseen luz y drenaje residenciales, alumbrado y teléfonos públicos, calles pavimentadas, así como transporte público. Igualmente, han sido equipados con escuelas y centros de salud. Aunque en muchos casos los servicios aquí mencionados son insuficientes, existe la tendencia a mejorarlos[4]. En el marco de este estudio, la colonia Popular Santa Teresa colinda con la antigua *Zona urbana-ejidal "Padierna"*, área que comienza a poblarse a partir de los años 1960, con sus fuertes pendientes y su pobre potencial agrícola, pero con bellos paisajes forestales. Los primeros datos que testimonian la existencia de esta zona urbana-ejidal se remontan a 1970, cuando se tienen 1,378 habitantes en 202 viviendas (Estados Unidos Mexicanos, 1973b).

2. La colonia Popular Santa Teresa

> "La necesidad de tener un lugar dónde vivir...", respuesta espontánea al preguntar el porqué de la elección residencial a los fundadores de la colonia Popular Santa Teresa.

Para Alsayyad (1993), los barrios nacidos de manera no planificada e ilegal, dentro de las ciudades del Tercer Mundo, se convierten en comunidades bien consolidadas. Durante el proceso de construcción espacial y de consolidación de grupos humanos, se establecen lazos que permiten crear una identidad propia. Este proceso presenta cuatro etapas: *invasión de los terrenos, formación de redes sociales, consolidación física* y *madurez urbana*. La ocupación puede ser *gradual, comunitaria, movilizada* o *provocada*. Una *ocupación gradual* es resultado de acciones individuales para adjudicarse un espacio vacante. La *ocupación comunitaria* es una acción colectiva coordinada para invadir. Por su parte, la *ocupación movilizada* es hecha por un partido de oposición al gobierno, buscando producir disturbios. Por el contrario, una *invasión provocada* es organizada por el partido en el poder con el fin de ganar votos en víspera de elecciones. La ocupación gradual tiene más posibilidad de éxito que la comunitaria, ya que puede ser ignorada por las autoridades, sobre todo si los terrenos no son de atracción inmobiliaria. El problema surge cuando los propietarios retoman interés por sus tierras y piden a las autoridades hacer salir a los ocupantes por la fuerza. En una invasión movilizada, las autoridades tratan de controlar al grupo, con-

frontando a los invasores. Por el contrario, una ocupación provocada es, por sí misma, pacífica. Alsayyad concluye que en América Latina la toma ilegal de terrenos es el único medio de presión que permite a los pobres convertirse en dueños de un pedazo de tierra, ya que el mercado inmobiliario les es inaccesible.

En el caso de este estudio, el objetivo general es retrazar y comprender el proceso de formación de un barrio popular, producto de tomas ilegales de terrenos durante los años 1970. La colonia Popular Santa Teresa, localizada en la zona del Ajusco, ha sido escogida como ejemplo. Se propuso trabajar sobre tres objetivos específicos:

a) Conocer los mecanismos que permitieron el nacimiento de la colonia.
b) Identificar las fases de formación.
c) Comprender, a través de las percepciones de los residentes, la formación de las redes sociales, así como la consolidación física del barrio y su madurez urbana.

2.1. Metodología

Para la reconstrucción histórica del barrio en cuestión, encontré estudios sobre la Ciudad de México, la Delegación Tlalpan, el cerro del Ajusco y uno sólo sobre la Popular Santa Teresa[5]. Por la parte cartográfica y estadística, tuve dificultades para acceder a mapas que ayudaran a retrazar la evolución del barrio, la carta urbana más antigua de la zona que posee el INEGI[6] data de 1960. En ese año, el país fue censado por colonias, pero la Popular Santa Teresa aún no existía, en la zona únicamente estaba la colonia *Héroes de Padierna*. Los censos de 1970 y 1980 muestran los resultados por *AGEB*[7], y no logré saber si la colonia estaba ya considerada. La información censal de 1990 muestra el barrio tal y como está hoy. Igualmente, debido a los cambios políticos ocurridos en el Distrito Federal, muchos documentos desaparecieron, sólo conseguí las cartas catastrales de los años 1982 y 1986, gracias al apoyo de personal de la Delegación Tlalpan. Residí en Popular Santa Teresa de septiembre de 2001 a enero de 2002, conocí las vías de acceso, las rutas de transporte público y el ambiente general de la colonia. Hice un levantamiento de aspectos del lugar: comercios, servicios y estado físico de las calles. Las fuentes escritas y cartográficas, así como mis observaciones, me permitieron elaborar un cuestionario. Las características y la evolución de la encuesta, así como los resultados serán expuestos más adelante.

2.2. Descripción del medio

Cercana a dos vías de acceso al cerro del Ajusco, el Anillo Periférico y la carretera Picacho-Ajusco, la colonia Popular Santa Teresa se sitúa en el límite entre los antiguos ejidos de Padierna (hoy colonias populares) y el fraccionamiento de lujo *Fuentes del Pedregal*. Limita al norte y al oeste con el conjunto residencial de elite "Los Framboyanes", al este con el multifamiliar "Unidad Habitacional Pemex-Picacho" y al sur con el barrio popular "Lomas de Padierna". Las calles que bordean a la colonia son Temax al norte, la avenida Unión al este, Balancán al sur y Tekit al oeste (véase figura 1). Una particularidad de este barrio es el estar separado de "Los Framboyanes" y de la "Unidad Pemex" por muros de piedra. Existe, también, un puente peatonal que une la colonia con el circuito Fuentes del Pedregal, pasando sobre Los Framboyanes. Más adelante veremos las significaciones que los muros y el puente tienen para los habitantes de *la Popular*.

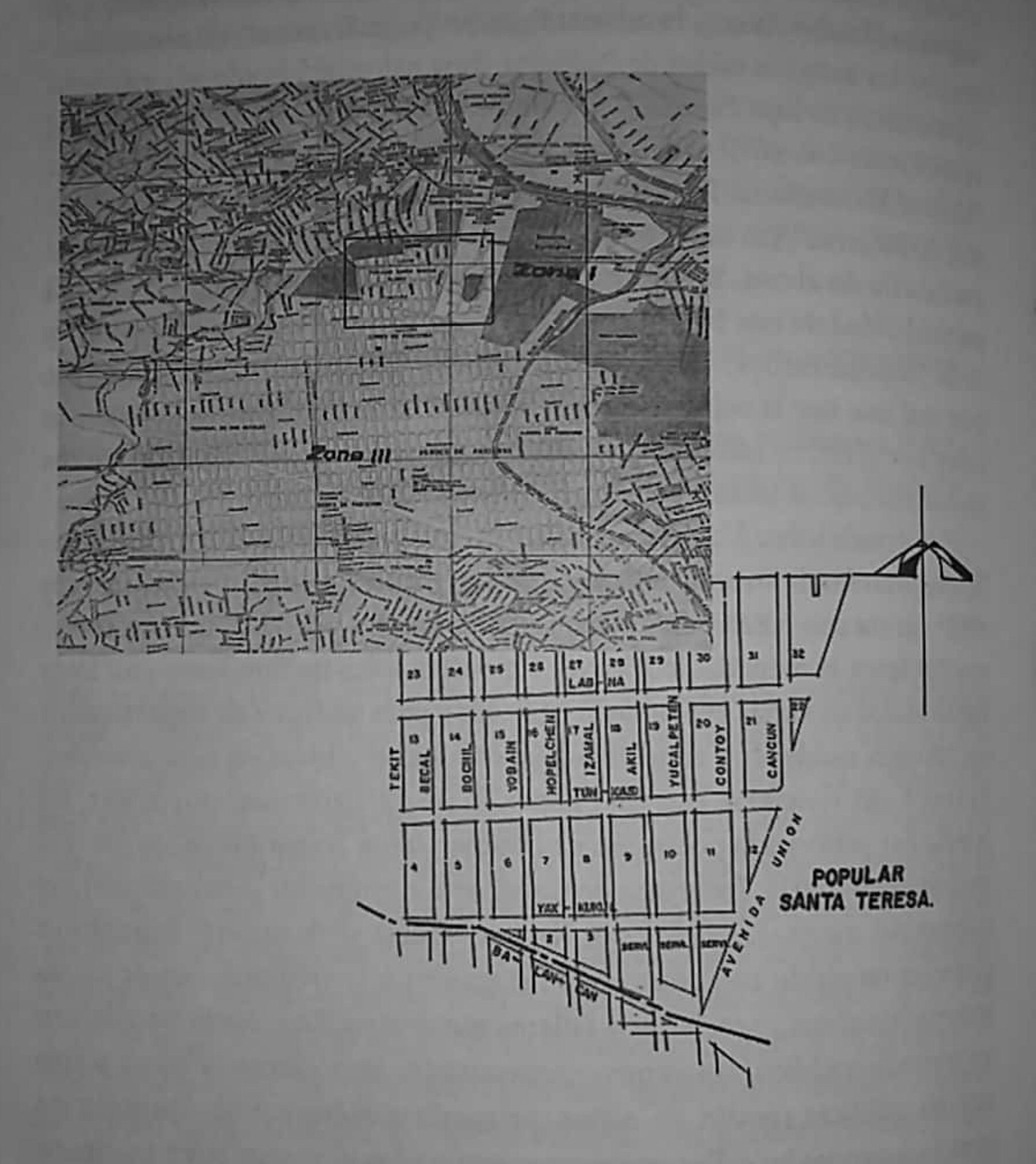
Construida sobre 32.6 hectáreas con fuertes pendientes, la Popular Santa Teresa presenta la misma retícula que los barrios populares vecinos. En 1995[8] cuenta con 6,823 pobladores (209 habitantes por hectárea) así como con 821 lotes, la mayoría de 250 m². Coexisten lotes unifamiliares con lotes subdivididos en varias viviendas o utilizados para edificios de departamentos. Muchas residencias consolidadas están junto a otras en construcción. Existen 1,483 viviendas, con un promedio de 4.6 habitantes por hogar. En la *tabla 1* se compara la población de Popular Santa Teresa y la de los barrios vecinos (INEGI, 2002). Tres rutas de transporte comunican la colonia con estaciones del metro. Las calles por las que circula el transporte forman un dinámico recorrido con comercios integrados a la vivienda, siendo en su mayoría "tienditas", papelerías y talleres mecánicos. La colonia cuenta con un mercado público, un centro comunitario, una clínica médica y tres escuelas públicas (jardín de niños, primaria y secundaria). Durante mi estancia, no todas las calles estaban pavimentadas ni tenían buen mantenimiento y las banquetas no eran aptas para el peatón.

2.3. Breve descripción histórica

Desde la época colonial, muchos terrenos del Ajusco son parte de la *Hacienda de San Nicolás Eslava*, propiedad de la familia De Teresa. Después de la Revolución, algunas tierras de la hacienda son expropiadas, mientras

Figura 1

Localización de la colonia Popular Santa Teresa



Fuentes: Palacios Roji, *Guía Roji*, 2001; Delegación Tlalpan, 2000.

TABLA 1

COMPARACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN DEL BARRIO EN ESTUDIO Y SUS VECINOS.
POBLACIÓN DE LA *POPULAR SANTA TERESA* Y DE LOS BARRIOS VECINOS (1995)

Unidad territorial	Superficie (ha)	Población total	Hombres	Mujeres (hab./ha)	Densidad de viviendas	Número (viv./ha)	Densidad
Popular Santa Teresa	32.6	6 823	3 361	3 462	209.3	1 483	45.5
Unidad Pemex-Picacho	51.2	4 795	2 224	2 571	93.7	1 488	29.1
Lomas de Padierna	132.1	18 382	9 033	9 349	139.1	4 033	30.5
Los Framboyanes	32.3	239	99	140	7.4	53	1.6
Fuentes del Pedregal	51.2	3 457	1 440	2 017	67.5	874	17.1

Fuentes: INEGI (1995), *Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonias (Scincec)*; INEGI (2002), <www.inegi.gob.mx>; Pemex (2002), *Subgerencia de vivienda, 2002.*

que otras son dejadas a la familia (Percheron, 1977). Un estudio efectuado por autoridades de Tlalpan (1998) alude que la colonia Popular Santa Teresa se sitúa sobre terrenos de la hacienda, reconociendo que estas tierras fueron invadidas durante los años 1970 y que muchas personas se han ostentado como legítimos dueños. Los límites de la Hacienda de San Nicolás Eslava no han sido claramente definidos, lo que provocó la existencia de dos propietarios legales: Rebeca Díaz Arellano y la AMESOPAC (Asociación Metropolitana de Empleados de la Secretaría de Obras Públicas, A.C.). Por una parte, en 1920, Susana de Teresa recibe como herencia ciertos terrenos de la hacienda. En 1930, la señora De Teresa da la concesión de sus terrenos a la *Compañía Explotadora de Bosques de San Nicolás*. En 1959, Rebeca Díaz Arellano adquiere 106 hectáreas de la hacienda, que, aparentemente, incluyen a la actual Popular Santa Teresa. En 1988, esas tierras, ya invadidas, le son expropiadas, pero, la señora Díaz Arellano es declarada propietaria de los terrenos restantes de la Hacienda de Eslava. Por otra parte, en 1926, el gobierno federal permite la explotación forestal de los ranchos *Anzaldo* y *Contreras*, hoy Padierna, a la empresa Veyan Jean y Compañía, Sociedad en Comandita Simple. Cuatro años más tarde, y sin autorización, esta compañía vende los terrenos a un particular, quien, en 1931, los revende a María

García. En 1964, 119 hectáreas son compradas por la AMESOPAC, pero, en 1967 se anula parcialmente el contrato. La señora García recupera 54.5 hectáreas, mientras que la AMESOPAC conserva 64.5. De éstas últimas, 31.7 son invadidas durante los años 1970 para crear la colonia Popular Santa Teresa, mientras que 32.8 son vendidas al grupo desarrollador inmobiliario, que en 1975 construirá el fraccionamiento *Los Framboyanes* (Delegación Tlalpan, 1998). En 1982, autoridades y residentes hacen los primeros esfuerzos por regularizar a la Popular Santa Teresa. Sin embargo, una nueva "propietaria" aparece con documentos datados en la época colonial, pero, en 1988, dicha persona pierde el proceso judicial contra los apoderados de la AMESOPAC. A partir de ese año, los residentes y las autoridades del Distrito Federal convienen en regularizar los terrenos. No obstante, Rebeca Díaz Arellano reaparece reclamando sus tierras. En 1990, las autoridades deciden indemnizar a quien pruebe la autenticidad de sus derechos. En octubre de 1991, el barrio es legalizado en 36 manzanas (dos de ellas destinadas a servicios), con 859 lotes (véase figura 2).

El estudio mencionado constata la existencia de 878 dueños, la mayoría del Distrito Federal (23%) y del estado de Oaxaca (16.5%). Más hombres (57.7%) que mujeres (42.3%)[9] son propietarios, el nivel de escolaridad es principalmente primaria (49.7%). Referente al empleo, casi un cuarto son trabajadores independientes, mientras que otro 25% está integrado por amas de casa. De quienes trabajan, más de la mitad reciben el salario mínimo. La información expuesta en esta sección permite conocer las etapas de formación del asentamiento llamado Popular Santa Teresa y sus características físicas. Además, los datos estadísticos, la información cartográfica y la versión oficial de los eventos permiten comprender su evolución socioespacial.

3. La imagen del barrio para sus residentes

> "La ciudad es a la vez territorio y población, cuadro material y unidad de vida colectiva, configuración de objetos físicos y nodo de relaciones entre sujetos sociales".[10]

Para Kevin Lynch (1998), *la imagen colectiva* de una ciudad es el resultado de la suma de varias imágenes individuales. Los objetos físicos que conforman la imagen de la ciudad se agrupan en cinco categorías, a saber: *sendas (o vías)*,

Figura 2

El trazo de las calles y la lotificación de la colonia Popular Santa Teresa (1982-1986)



Fuente: Departamento del Distrito Federal, 1986.

límites (o bordes), barrios (o distritos), nodos y puntos de referencia (o hitos). Las vías son canales seguidos por el usuario de manera habitual, ocasional o potencial, tales como calles, senderos o vías férreas. Los límites son elementos lineales que el individuo no considera como sendas, por ejemplo: ríos, montículos para las vías del tren o muros. Los barrios o distritos son superficies de la ciudad que varían entre medianas y grandes, de las cuales el sujeto tiene una imagen bidimensional. Los nodos son puntos estratégicos que normalmente coinciden con el cruce de dos o más vías. En contraste, los hitos son referencias externas al observador, generalmente son objetos físicos con fuerte presencia, como edificios, puertas, árboles, etc. Para conocer el grado de percepción de esos elementos, Lynch desarrolló el enfoque de las "*cartas mentales*", técnica que fue empleada con los habitantes de la Popular Santa Teresa para conocer las representaciones de su barrio.

3.1. Herramientas de investigación

Para conocer el proceso de formación de la colonia Popular Santa Teresa, un cuestionario es el instrumento utilizado. Para su identificación, los residentes son divididos en siete categorías, a saber: fundador, adulto llegado durante los primeros años de existencia del barrio, joven nacido en el barrio o llegado durante la infancia, autoridad actual, autoridad en la época y comerciante establecido. Se precisa el nombre del informante, sexo, dirección, lugar de nacimiento, estado civil, ocupación y nivel de escolaridad, así como su estatus de ocupante (propietario, arrendatario, pariente del propietario u otro). El cuestionario se divide en tres módulos ligados a los objetivos específicos de la investigación. El primer módulo que trata sobre *los mecanismos que permitieron el nacimiento del barrio en estudio* indaga sobre la llegada de la persona al barrio, las personas que lo acompañaban, su lugar de residencia y trabajo de entonces, la manera de obtener su espacio, el precio de compra, el estado del barrio a su arribo, así como sobre la dotación de servicios públicos y la regularización de su terreno. El segundo y el tercer módulos se relacionan con las *etapas de formación del barrio*, de acuerdo con la propuesta de Alsayyad. En el segundo módulo el acento está puesto sobre la primera fase, es decir: "la invasión", se pregunta sobre las fechas de las invasiones, sobre los propietarios de entonces y sobre los mecanismos utilizados para impedir las invasiones, además de todo lo relacionado con el historial de la colonia. Por su parte, el

tercer módulo intenta "conocer la etapa de formación de las redes sociales, la de consolidación física y la de la madurez urbana actual del barrio", a través de las percepciones de los residentes. En cuanto a la formación de las redes sociales, se busca conocer la manera de integrarse al vecindario, las perspectivas de los residentes, lo que ellos lograron y lo que no lograron obtener. Referente a la etapa de consolidación, se pregunta si la gente de la colonia está a gusto con su lugar de residencia, si considera que forman una comunidad; además, se busca conocer inquietudes, problemas que se perciben y lo que distingue a la Popular Santa Teresa de otros barrios. Dentro de la parte dedicada a la madurez urbana, los habitantes del barrio cuentan lo que sienten en cuanto a su medio de vida y si ellos encuentran, dentro del barrio, lo necesario para su vida cotidiana. Es en esta última parte del cuestionario donde los residentes trazan cartas mentales de la Popular Santa Teresa y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

3.2. Encuesta entre los residentes

Doce entrevistas fueron grabadas entre el 14 y el 25 de enero de 2002. Encontré a dos autoridades en función que tienen responsabilidades ligadas a trabajos públicos e imagen urbana de la Zona III de Tlalpan[11], y otra que laboró ayudando en la regularización de los terrenos. Además, entrevisté a dos fundadores de la colonia, tres adultos llegados en los primeros años, que igualmente son comerciantes establecidos, tres jóvenes nacidos en el lugar o que arribaron durante su infancia, de los cuales dos son también comerciantes establecidos, además de otra persona que compró de "segunda mano" su propiedad a fines de los años 1980. Uno de los adultos llegado durante los primeros años es identificado por autoridades y vecinos como un líder dentro del barrio.

3.3. Análisis de resultados

Mecanismos que permitieron el nacimiento de la colonia

Ya se mencionó que durante los años 1970 la colonia Popular Santa Teresa se edifica ilegalmente sobre 32 hectáreas de la Ex-Hacienda de San Nicolás Eslava. La ocupación es gradual, la gente se entera, de boca en boca, que hay terrenos en el Ajusco. Quienes llegan pagan por un pedazo de tierra un

precio muy bajo[12], toman un lugar, ya sea sobornando a policías o con la complicidad de otros ya instalados, y construyen sus casas con materiales precarios. A fines de esa década, gente del estado de Oaxaca es traída por un grupo político. La mayoría de los invasores son parejas solas o con máximo dos hijos pequeños. En esa época, el medio es agradable para los niños: un lugar boscoso, lleno de espacios para jugar y con un riachuelo. Ellos iban a la escuela a pie cruzando el actual terreno de Los Framboyanes. Los espacios verdes y de juegos desaparecieron y el camino a la escuela fue bloqueado. La gente recuerda la falta de servicios públicos. El agua se toma de una llave pública de la colonia Héroes de Padierna, mientras que la luz eléctrica se obtiene "colgándose" de postes cercanos. El único acceso es por la actual calle Balancán, viniendo de los ejidos *de San Nicolás Totolapan*. Sin embargo, los residentes se reúnen los domingos para trazar y pavimentar sus calles; un vecino, ingeniero civil, supervisa los trabajos. Con el tiempo, las autoridades les proveerán de materiales. El agua potable llega primero con camiones-cisterna ("pipas"), después al instalar tanques y finalmente por la red de agua local. Los vecinos construyen como acceso la avenida Unión, facilitando el ingreso de las *pipas de agua potable* y del transporte público. Por parte de la regularización, dos partidos políticos se hacen presentes: por un lado, el *PRD*[13], representante de izquierda, de los pobres y que hoy gobierna la capital mexicana; por otro lado, el *PRI*[14], partido en el poder entonces y que basaba su dominio en políticas *populistas*. Los habitantes reciben promesas de líderes de ambos partidos, pero hasta fines de los años 1990 la gente empieza a recibir sus títulos de propiedad, entregándose los últimos en 2001. Cabe notar que quien llega al final de los años 1980 encuentra agua potable, electricidad, servicio de recolección de basura y, a veces, fosas sépticas en las casas.

En suma, los mecanismos que permiten el nacimiento de la colonia son: terrenos privados sin vigilancia o voluntariamente "mal vigilados" y una invasión gradual de personas, incitadas de boca a boca, en busca de una vivienda y de un terreno. La invasión comunitaria de las personas de Oaxaca acentúa la movilización. Cuando los invasores se instalan, se dan a la tarea de mejorar sus condiciones de vida: trazan y pavimentan sus calles, además luchan por ser aprovisionados de agua potable y de electricidad.

Fases de formación del barrio

La construcción del espacio de la Popular Santa Teresa y la creación de redes sociales son casi simultáneas. Desde el inicio, los residentes unidos impiden su expulsión, establecen los lazos que hacen menos difíciles los momentos de penuria y que darán identidad a la colonia. Los primeros invasores reciben muchas amenazas de expulsión de quienes se decían propietarios legítimos así como de las autoridades. Un caso que atrae la atención es el de una persona que vivió durante una semana en una especie de "tipi", sostenido por cuatro palos y forrado por un plástico. Esta persona soporta dos expulsiones, pero lucha para retener su pedazo de tierra y para traer posteriormente a sus padres. En ocasiones, la policía destruye las viviendas rudimentarias, pero la gente regresa a retomar posesión, enfrentándose cuerpo a cuerpo. Las autoridades y los moradores del barrio saben que los terrenos tienen propietarios "oficiales". Los habitantes mencionan también que los desarrolladores inmobiliarios de Los Framboyanes son responsables de cortar los accesos a la colonia y de acabar con la belleza del lugar. Los jóvenes entrevistados no recuerdan esos eventos de manera exacta, y por el contrario, los adultos lo platican con profunda emoción. Sin embargo, aquellos que llegan después de 1980 no saben casi nada de las invasiones ni de las expulsiones. La incesante lucha y el deseo por mejorar sus condiciones de vida facilitan la consolidación física del barrio, lo que se aprecia en el trazo ortogonal de sus calles, los lotes residenciales de 250 m², los accesos hacia las rutas importantes y la existencia de una zona de servicios comunitarios.

Percepción de los habitantes sobre las etapas de formación de las redes sociales, de la consolidación física y de la madurez urbana del barrio

Los vecinos se organizan para defenderse y mejorar su calidad de vida. Unidos con organizaciones de las colonias populares vecinas, marchan y se manifiestan para exigir al gobierno el reconocimiento del barrio y sus escrituras. Además, los habitantes se integran para realzar sus valores y sus tradiciones; por ejemplo, durante la época navideña, organizan fiestas y entregas de regalos a los niños en público, algo que los jóvenes recuerdan muy bien. Desgraciadamente, una vez que los títulos se obtuvieron, la población se volvió apática, algunas calles quedaron sin pavimentar y el respeto por las tradiciones se dejó de lado. Varias personas, al obtener sus escrituras, ven-

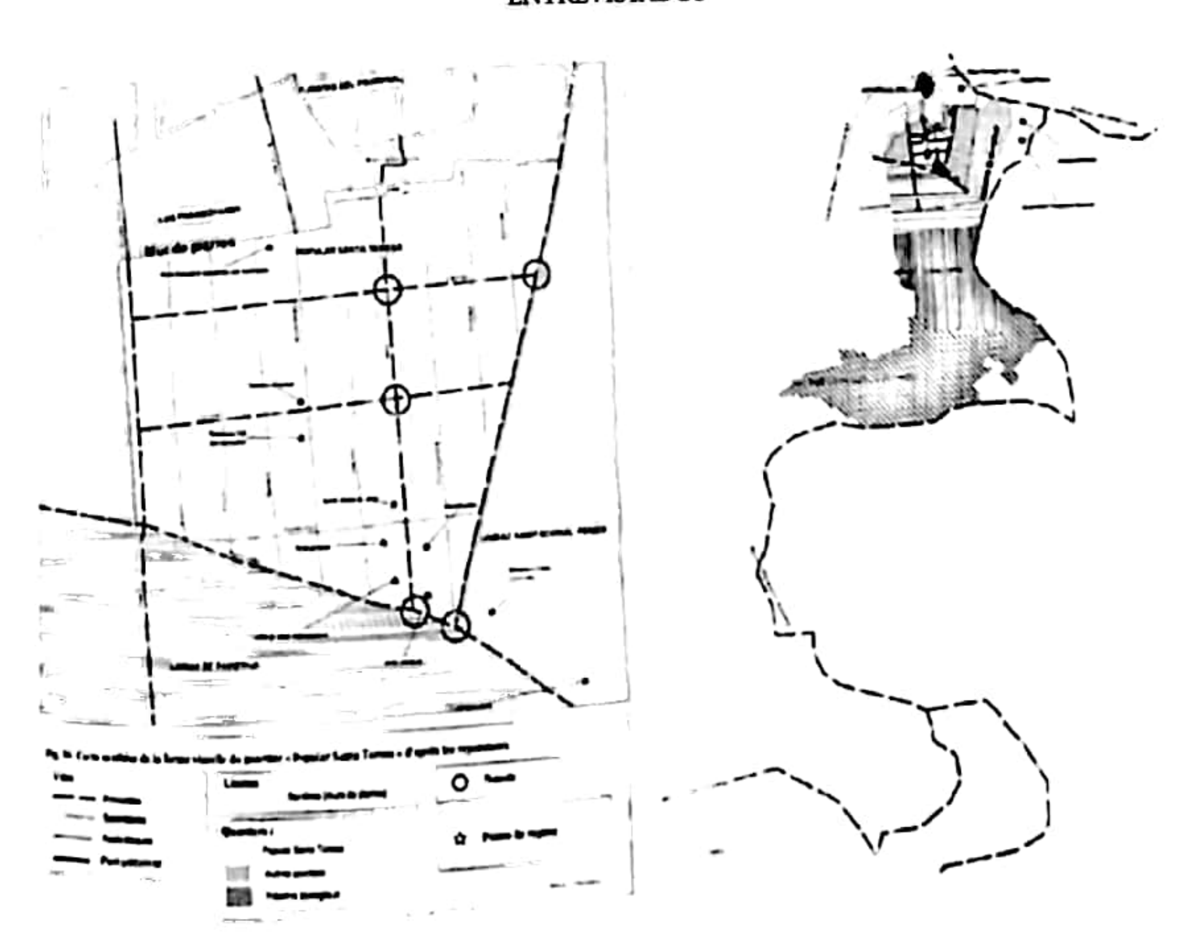
den sus terrenos e incluso han ido a invadir otros lugares. Los pobladores de la Popular Santa Teresa no son los originales, las autoridades consideran que el barrio perdió su carácter de "popular"; por ejemplo, en la colonia hay grandes casas y automóviles de modelos recientes. Ciertos informantes sienten que la identidad de la Popular se ha perdido con la partida de varios fundadores, remarcando que los nuevos vecinos no tienen la intención de integrarse a la colonia. Hay un gran sentimiento de comunidad, la gente está orgullosa de pertenecer a la colonia y ama vivir ahí. Las autoridades consideran a los vecinos como buenas personas y muy participativas. Uno de los residentes hace un llamado a la unidad que definió a la colonia en tiempos difíciles. Según él, falta un centro deportivo y debe mejorarse la seguridad pública. El líder de los vecinos cita que el área donde se encuentra Los Framboyanes era la zona destinada a los servicios recreativos. Entre sus inquietudes, los habitantes temen que la inseguridad llegue al barrio en forma de vandalismo o que los adolescentes se inclinen por las drogas; faltan centros de reunión para jóvenes y niños, así como espacios deportivos y áreas verdes. Debido al cierre de los accesos del lado de Los Framboyanes, el muro que separa las dos colonias se percibe como una ofensa, porque instaura y acentúa la división entre pobres y ricos. Pese a todo, el barrio es distinto a otros, es un lugar tranquilo y seguro, con vecinos amigables, pero, que están listos para pelear por su barrio, si es necesario. Moradores y autoridades saben que la Popular Santa Teresa ocupa un lugar privilegiado dentro de la zona: es una puerta de entrada a las colonias del Ajusco, ofrece hermosas vistas del cerro y de la ciudad.

Referente a la madurez urbana, los informantes se dicen contentos de vivir en la colonia y las autoridades satisfechas de haber trabajado por el desarrollo de la misma. Uno de los encuestados ha respondido, con profunda emoción, que es muy importante dejar calidad de vida a las generaciones futuras. La Popular Santa Teresa es todavía un bello lugar alejado de la contaminación del resto de la ciudad y los productos necesarios para la vida cotidiana se encuentran en proximidad. En esta parte de la entrevista se trazan las *cartas mentales* del barrio y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El barrio es representado como una retícula por la mayoría de los entrevistados. El elemento que más aparece es la avenida Unión, vía principal de acceso que une el Anillo Periférico con la colonia. La calle Labná es mostrada como la vía interior cuyas funciones son la circulación vehicular, la ruta del transporte colectivo y la calle comercial, mientras

que la calle Balancán es la vía de acceso hacia la carretera Picacho-Ajusco. Unión y Balancán son consideradas los límites de la colonia, además de vías de acceso, pero las calles Temax y Tekit aparecen únicamente como límites, incluso, cuando la gente hablaba al momento de dibujar, algunos decían: "aquí está el muro...". Los barrios vecinos surgen en algunas cartas, especialmente la Unidad Pemex. Los principales hitos son el mercado público, el Hospital Pemex y las escuelas. Los nodos significativos son, sobre la avenida Unión: sus intersecciones con las calles Pemex, Labná y Balancán; sobre la calle Akil: sus intersecciones con las calles Labná, Tunkás y Balancán (véase figura 3). En los croquis de la zona metropolitana, el Distrito Federal se inter-preta como una superficie cuyos límites están bien definidos. El principal punto de referencia es el Centro de la ciudad. Aunque se pide dibujar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, algunos dibujan la Plaza de Armas (Zócalo) y la Catedral Metropolitana, junto con el Palacio Nacional y los edificios que rodean a la Plaza.

Figura 3

Carta síntesis de la forma visual de la colonia Popular Santa Teresa para los entrevistados



Fuente: Elaboración propia, 2002.

Hay un buen conocimiento de la existencia de 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, particularmente Tlalpan. Por el contrario, existe cierta confusión entre la *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* y la *Ciudad de México*. Sólo dos personas marcan los límites de la zona metropolitana y de la ciudad en la misma carta. Los encuestados también ubican su colonia, las vías de acceso a la ciudad (es decir, las autopistas a Cuernavaca, Puebla, Pachuca, Querétaro y Toluca) y el Anillo Periférico. Otros elementos que aparecen aislados son la Basílica de Guadalupe, el Estadio Olímpico de Ciudad Universitaria, la Avenida Insurgentes y la carretera Picacho-Ajusco (véase figura 4). La gente reitera que la colonia tiene un lugar privilegiado al sur de la capital mexicana, que hay que dar a los jóvenes espacios recreativos y animarlos a luchar por obtenerlos. Algunos expresan su tristeza por la partida de muchas personas una vez que se les entregaron sus títulos de propiedad, ya que al irse, vendieron sus terrenos a precios enormes. Por el contrario, quienes se han quedado en la colonia están orgullosos de pertenecer a ésta y de poder dejar como herencia un pedazo de tierra y un lugar de paz. Una opinión interesante es la de una persona que llegó en 1989, quien menciona que a su arribo había aún gente humilde con sus niños que paseaban por todo el barrio. Esos niños, hoy en día, son médicos, arquitectos, ingenieros o abogados.

En breve, los residentes de la Popular Santa Teresa han creado lazos que les permiten tener un sentimiento de comunidad, se han esforzado por tener un lugar digno y accesible. Sin embargo, hay tristeza por la partida de ciertos fundadores. Las cartas mentales muestran que los habitantes tienen una imagen muy clara del barrio. Se puede decir que la colonia está en plena evolución, pero para que llegue a un estado de madurez urbana, es necesario que se obtengan los espacios recreativos para la salud colectiva. Además, es necesario que la separación entre Los Framboyanes y la Popular Santa Teresa no sea tratada con un muro, ya que ese tipo de barreras genera rencores y acentúa la división entre clases sociales.

4. Conclusión

La Ciudad de México, nueva ciudad industrial, incita al éxodo rural, sobre todo entre 1940 y 1970. La vivienda, el agua y el transporte público son insuficientes para enfrentar este crecimiento. Asentamientos espontáneos surgen al sur de la ciudad y en municipios del Estado de México. Durante los

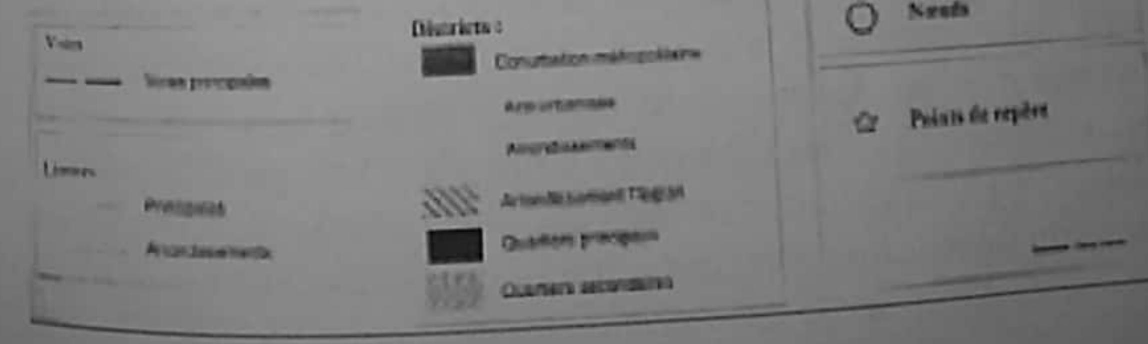
Figura 4

Carta síntesis de la forma visual de la cuidad de México-Teresa para los entrevistados

Popular Santa Teresa

0 10 20 kilometres

Fig. 1°. Carte synthèse de la forme visuelle de Mexico d'après les répondants.



Fuente: Elaboración propia, 2002.

años 1960 y 1970, ejidos y bosques de la Delegación Tlalpan sirven para la construcción de importantes proyectos arquitectónicos y urbanos, así como para la invasión y la venta ilegal de terrenos. El Anillo Periférico y la carretera Picacho-Ajusco favorecen la creación de *colonias populares* en tierras agrícolas y de conservación ecológica del cerro del Ajusco. Así pues, el objetivo general de este estudio es conocer el proceso de formación de la colonia Popular Santa Teresa, producto de las tomas ilegales de terrenos durante los años 1970. Se ha trabajado sobre los mecanismos que permitieron su nacimiento y se han estudiado sus fases de formación. Igualmente, se han distinguido, al estudiar las percepciones de sus habitantes, las etapas de formación de redes sociales, de consolidación física y de maduración urbana propia del barrio. Un estudio realizado por las autoridades de Tlalpan ha permitido conocer que durante los años 1970 la colonia fue edificada ilegalmente sobre 32 hectáreas de la Ex-Hacienda de San Nicolás Eslava. El punto de vista de los residentes sobre la colonia y su historia se obtuvo con 12 entrevistas que incluyeron la elaboración de cartas mentales que permiten comprender la imagen de la colonia y su relación con la Ciudad de México.

En conclusión, los mecanismos que permitieron el nacimiento de esta colonia son: la invasión gradual de terrenos privados poco vigilados, personas que buscaban una morada y la incitación boca a boca a invadir. La invasión se completa con movilizaciones comunitarias vinculadas a partidos políticos y aprovechando políticas gubernamentales contradictorias. Poco a poco, los invasores mejoran sus condiciones de vida. Una vez realizada la invasión, los partidos políticos buscan ganar adeptos entre los colonos. Las fases de formación identificadas son: la invasión de terrenos durante los años 1970 casi simultánea a la formación de las redes sociales. La ayuda mutua hizo los momentos de penuria menos difíciles y permitió la construcción del espacio físico. La colonia tiene calles bien trazadas, cuenta con transporte público y servicios básicos para la vida cotidiana, pero, no ha alcanzado todavía su madurez urbana. Los residentes aman su barrio, sin embargo saben que es necesario mejorar las condiciones del lugar, por ejemplo, crear espacios recreativos. Por otra parte, la información cartográfica permite constatar que la Popular Santa Teresa es una intrusión física de los pobres en territorios de los ricos. El muro de piedra representa claramente la división entre los dos grupos sociales.

El diseño urbano no puede ser espontáneo. Aún cuando esta colonia fue edificada valientemente por sus residentes, existen serios problemas de diseño. Por ejemplo, la malla rectangular utilizada no es permeable. Las fuertes pendientes hacen difícil la circulación peatonal y la falta de espacios de reunión para jóvenes puede afectar la seguridad del lugar. Para Crowley (1995: 9-31), los latinoamericanos se establecen donde haya lugar para ello. En los asentamientos irregulares la gente llega antes que los servicios, lo que se confirma en el caso estudiado: la introducción de todo tipo de redes es difícil debido a la dureza del suelo y a las pronunciadas pendientes. A 30 años de su nacimiento, la colonia Popular Santa Teresa no cuenta con una red de drenaje, la mayoría de las casas tienen fosas sépticas y algunas eliminan sus aguas a cielo abierto. Los trabajos de introducción del drenaje han apenas comenzado y según las autoridades éstos durarán muchos años y serán costosos. Otro aspecto relevante es que siendo los pobres quienes originalmente tomaron posesión de los terrenos y construyeron la colonia, los residentes actuales ya no son ellos. Las casas están ahora habitadas por antiguos pobres, ascendidos a la clase media o por "clasemedieros" que han comprado una casa en un barrio popular. Nos queda preguntarnos ¿cuál es el avenir de los barrios populares latinoamericanos? ¿Debemos acaso entender que al consolidarse se vuelven una posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la clase media? O mejor, que aún cuando el origen de los barrios populares está ligado a la ilegalidad, ellos son la única oportunidad de vida para mucha gente. En este contexto, cabría también cuestionarse sobre el papel del diseñador urbano ante este tipo de establecimientos humanos.

Fuentes consultadas

Aguilar, Adrián Guillermo (1999), "Mexico City Growth and Regional Dispersal: The Expansion of Largest Cities and Spatial Forms", en *Habitat International*, vol. 23, núm. 3, pp. 391-412.

Alsayyad, Nezar (1993), "Culture and Squatting: A comparative Analysis of Informal Developments in Latin America and the Middle East", en *Open International*, vol. 18, núm. 2.

Crowley, William K (1995), "Order and Disorder: A Model of Latin American City", en *Yearbook of Pacific Coast Geographers*, vol. 57, pp. 9-31.

Cruz-Rodríguez, María Soledad (1999), Propiedad, urbanización y la periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, UNAM, Facultad de Arquitectura, México.
Delegación Tlalpan (2000), *Popular Santa Teresa*, Delegación Tlalpan-Dirección General de Integración Territorial, México.
___(1998), Expediente de regulación de la tierra de la Colonia Popular Santa Teresa, carpeta 41, Delegación Tlalpan, México.
Departamento del Distrito Federal-Tlalpan (1975, modificaciones: 1987, 1990 y 1991), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica:* hoja 308, Delegación Tlalpan, México.
___(1986), *Colonia Popular Santa Teresa*, Dirección General de Regularización Territorial, México.
Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Industria y Comercio (1973a), *IX Censo General de Población, 1970*, vol. I, Dirección General de Estadística, México.
___(1973b), "Zona urbano-ejidal Padierna", en *IX Censo General de Población, 1970, Planos del Distrito Federal*, Dirección General de Estadística, México.
Gobierno de la Ciudad de México (1997), Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Zonificación y normas de reordenación, Delegación Tlalpan, México.
___(1996), *Tlalpan, monografía*, Delegación Tlalpan, México.
Grafmayer, Yves (1994), "Introduction", "Figures de la ville" et "Approches du monde urbain", en *Sociologie urbaine*, pp. 5-30.
INEGI (2002), *Delegación Tlalpan: Colonias y fraccionamientos, 1995*, México, en <www.inegi.gob.mx>
___(1995), Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonias (Scincec): unidad geográfica: 90120001, núm. de colonias: 229, indicador: población total (1995), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
Juárez Díaz, María S. (1998), *Crecimiento y reestructuración urbana en la delegación Tlalpan, DF, de 1970-1997*, UNAM-Facultad de arquitectura, México.
López-Espinosa, Enrique (1991), Ciudad de México: compendio cronológico de su desarrollo (1521-1980), López-Espinosa, México.
Lynch, Kevin (1998), *La imagen de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
Palacios Roji García, Agustín (2001), *Distrito Federal, Guía Roji*, México.
Pemex (2002), *Subgerencia de vivienda, 2002*, México, en <www.pemex.gob.mx>
Percheron, Nicole (1977), Problèmes agraires des communautés mexicaines de l'Ajusco de la conquête espagnole à nos jours. Étude de l'évolution historique des structures agraires de sept villages proches de la ville de Mexico, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

Pezzoli, Keith (1990), "Land Use Conflicts at Mexico City's Ecological Frontier: The Case of Ajusco", en Latin American Perspectives, vol. 19, núm. 1.

Notas.

1. Investigación hecha para la obtención del grado de Maestro en Ciencias de la Arquitectura en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Laval de Québec, Canadá.
2. Profesor en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: caparicio55@yahoo.com
3. En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas la decreta como zona de conservación, creando el Parque Nacional Ajusco.
4. Las aguas usadas son arrojadas en fosas sépticas en la mayoría de los casos. Sin embargo, existen aún algunos hogares que arrojan sus aguas usadas a cielo abierto. Se constató que a partir del año 2000 un costoso programa para dotar de una red de drenaje a las colonias de la llamada Zona III de Tlalpan fue puesto en práctica. Las fuertes pendientes más la dureza del terreno hacen difíciles los trabajos.
5. Tómese nota que se trataba, a nuestro entender, del único estudio disponible sobre el barrio.
6. INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
7. AGEB: Área geoestadística básica.
8. Los datos oficiales por barrio del censo del año 2000 no estaban aún disponibles para el público en general al momento de esta investigación.
9. Los datos disponibles no permiten conocer el perfil sociodemográfico de las mujeres propietarias. Por ejemplo: saber si las mujeres propietarias son jefes de una familia monoparental.
10. Traducción de Yves Grafmayer (1994), p. 8.
11. La zona III, llamada Miguel Hidalgo, se localiza al noroeste de la delegación Tlalpan. Está compuesta por 17 unidades territoriales: cuatro de ellas son antiguos pueblos y 13 son desarrollos espontáneos que anteriormente formaban los ejidos de Padierna, de San Nicolás y de Tlalpan.
12. Aunque el precio de compra no viene fácilmente a la memoria de los encuestados, éste varía entre los 10 y los 500 dólares estadounidenses, al tipo de cambio peso-dólar de los años 1970.
13. PRD: Partido de la Revolución Democrática.
14. PRI: Partido Revolucionario Institucional.

La irregularidad en la Zona Metropolitana de Colima. Un panorama de sus características

Martha Eugenia Chávez González[1]
Reyna Valladares Anguiano[2]
Francisco Javier Cárdenas Munguía[3]

Introducción

En los últimos años, las administraciones del gobierno federal han realizado una serie de ajustes a las políticas nacionales con el fin de facilitar, por un lado, el acceso al suelo a los productores de vivienda y, por otro, ampliar la oferta para quienes carecen de casa-habitación[4], esto se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, donde este componente social es una variable dependiente del crecimiento y la competitividad económica y del fortalecimiento de la capacidad del Estado, pero se enfatiza, sobre todo, el principio de certidumbre sobre los derechos de propiedad relacionados con la actividad económica y sobre la propiedad de la tierra. Visto así, el acceso a la vivienda y al suelo es una acción limitada sólo a lo económico y a la tenencia, olvidando las causas por las cuales algunos sectores sociales continúan optando por la irregularidad del suelo.

El propósito de este trabajo es ofrecer un panorama de la irregularidad subsistente en términos de superficie y tipo de contravención en la Zona Metropolitana de Colima, donde a pesar de tener un marco jurídico estatal actualizado y una nueva ley agraria federal, las formas de infracción al marco jurídico incorporan nuevas características, presentándose no sólo en los estratos socioeconómicos populares. Primero se aportan algunos elementos conceptuales, después se proporcionan los antecedentes generales sobre la Zona Metropolitana de Colima, se analizan los tipos de irregularidad, su situación actual y se ofrecen algunas conclusiones sobre el beneficio de la irregularidad en la solución del problema habitacional en el área de estudio.

1. La irregularidad

El acceso al suelo para la vivienda se puede hacer por dos vías: legal e ilegal, otros la llaman formal e informal o regular e irregular; independientemente de cómo se le denomine, en la década de los 90 se publicaron varios estudios sobre el mercado de suelo para vivienda, entre ellos los de Edith Jiménez (1997, 1998 y 1999) sobre el comportamiento del mercado formal e informal, que al respecto señala: "el mercado de suelo de vivienda está compuesto por diversos segmentos, … donde se articula una amplia variedad de prácticas legales e ilegales" (Jiménez, 1997: 7) heterogéneas y sus niveles no están claramente definidos. Por su parte, Cabrales (1997) llegó a las mismas conclusiones de Jiménez, al demostrar procesos similares tanto en tierras de propiedad ejidal como privada.

Al coexistir estos procesos desde hace muchos años, la irregularidad se ha constituido en parte importante de las políticas públicas urbanas; a decir de Huamán Herrera, la irregularidad primero se enfrentó con métodos represivos, "posteriormente, se integró la gestión de su manejo en las políticas de dotación de tierra urbana para la vivienda…(sin regularizaciones)… a gran escala" (Huamán, 1998: 9). Esas dos vías no dieron resultado, pues ni ha desaparecido ni ha disminuido[5]; la regularización corrige las anomalías de la invasión y venta ilegal de tierra (ejidal, comunal y privada), pero las acciones de regularización han repercutido de distinta manera según el tipo de tenencia y el tipo de beneficiario.

Desde la perspectiva económica, Smolka (2003) ha cuestionado los efectos de los programas de regularización, esas políticas –dice– promueven un efecto inverso sobre el deseado en el conjunto del mercado de suelo, por ello propuso superar el mito de que la informalidad es resultante de la pobreza urbana de la población, ese fenómeno –afirmó– no se puede explicar sólo por eso, sino también debería considerarse la sobrerregulación del uso del suelo, así como las condiciones de ocupación definidas en el marco legal, las cuales también dificultan a los sectores pobres el acceso al suelo y al no acceder a él, sea por pobreza o por los precios[6], su única opción es la informalidad y ésta acentúa su pobreza, volviéndola un círculo vicioso; aunque aclara: en estos asentamientos no todos son pobres, además, la irregularidad se refiere también a la dimensión de los terrenos, los cuales en ocasiones tienen superficies menores a las señaladas en la normatividad; en

resumen, las irregularidades pueden incumplir el traslado de dominio, la legislación urbana, la edificatoria y/o la normatividad agraria.

2. Antecedentes

El desarrollo demográfico del estado de Colima, entidad federativa localizada en el occidente de México, una de las tres más pequeñas de la República Mexicana, fue lento hasta antes de la primera mitad del siglo xx; posteriormente, el perfil poblacional no sólo aumentaría sino se transformaría. Como en muchas ciudades del país, hoy es eminentemente urbana; así, mientras en 1950 el estado tenía 112,321 habitantes, actualmente y de acuerdo con el último conteo, en el primer quinquenio del siglo xxi llegó a 549,364 (INEGI, 2005); en tanto, la población urbana llegó a 71.37% a nivel estatal, lo mismo sucedió en las principales ciudades de la zona metropolitana, pues en Colima y Villa de Álvarez los habitantes urbanos rebasan el 93%.

Sin embargo no ha ocurrido lo mismo en los municipios colindantes con la conurbación Colima-Villa de Álvarez, los cuales han tenido cambios demográficos poco significativos, hoy en día se encuentran en un proceso de transición rural-urbana. Por ejemplo, Comala tenía en 1950 una población en el municipio de 8,935 habitantes, Coquimatlán registraba 6,100 y Cuauhtémoc, en ese mismo lapso, tenía 10,673 vecinos; las últimas estadísticas de 2005 indican una cantidad cercana a los 20 mil habitantes en cada una de esas municipalidades, una población si no urbana, sí en transformación, no por su demografía sino por su perfil económico en transición hacia las actividades terciarias[7].

El impulso económico dado a la entidad a partir de la década de los 80, junto con el aumento demográfico social y natural, empezaría a manifestarse en problemas para acceder al suelo y a la vivienda, fenómeno persistente en los noventa por la falta de continuidad en las políticas públicas en esa materia, afectando principalmente a la ciudad capital y a la cabecera municipal más cercana a ella: Villa de Álvarez; al principio, una manera de solucionarlo fue a través de la venta de subdivisiones de predios de propiedad privada, ocupación de las márgenes de los ríos y donaciones o venta de suelo por parte de los gobiernos municipales, pero la insatisfacción de la demanda de vivienda continuó y sigue hasta nuestros días.

En reconocimiento a las transformaciones demográficas y por la estrecha relación espacial, se decretó en la administración del gobernador Car-

los de la Madrid Virgen (1992-1997) la Zona Metropolitana de Colima, a través de un convenio con los ayuntamientos de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez para modificar los límites de la conurbación[8], en el decreto se argumentaba: "Los problemas que presenta el crecimiento urbano en la zona conurbada, tanto por su complejidad y magnitud, así como la necesidad de coordinar las acciones de los gobiernos municipales con jurisdicción en esta zona y del gobierno del estado, requieren y son objeto de una particular atención de las autoridades" (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1997: 1242), en ese sentido, el convenio pretendía el reconocimiento de la conurbación, a partir de entonces llamada Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, la cual funcionaba, desde años atrás, para los habitantes, quienes diariamente se desplazaban y desplazan de las cabeceras hacia todos los rumbos, ya sea por cuestiones de trabajo o de estudio (mapa 1).

Aunque la legislación de 1994 contemplaba las figuras de conurbación y de zona metropolitana, en los hechos las partes integrantes de la Zona

MAPA 1
ZONA METROPOLITANA DE COLIMA

Metropolitana de Colima siempre se han conducido con independencia, ejerciendo cada uno su soberanía sobre la jurisdicción municipal correspondiente. A pesar de ello, en el año 2006 se promulgó una ley específicamente para las zonas metropolitanas, pero hasta hoy no se han derivado acciones conjuntas bajo el principio de la metrópoli; de ese modo, la autonomía de los municipios (garantizada en la constitución federal y ratificada con las reformas al 115 constitucional) ha prevalecido por sobre las necesidades de la zona metropolitana e incluso por sobre los de conurbación, en éste último caso, el ayuntamiento de Colima publicó su programa de desarrollo urbano vigente en el año 2000 y Villa de Álvarez hizo lo propio en 2005; en el resto de los municipios también elaboraron sus programas de desarrollo urbano por separado, los de Comala y Coquimatlán están en proceso de consulta, el programa de Cuauhtémoc data del año 2000. En resumen, aun cuando en los hechos existe una interacción, en lo administrativo cada uno de los municipios trabaja de acuerdo con sus propios lineamientos[9], y pese a ello no han podido controlar la irregularidad, como se verá más adelante.

3. La irregularidad en la Zona Metropolitana de Colima

Los tipos de irregularidad encontrados en nuestro caso de estudio son de varios tipos: a) la originada por la ocupación paulatina de la zona federal de ríos y arroyos de la conurbación, situación ocurrida antes de los setenta y que por lo tanto no desarrollaremos en este trabajo, sólo se mencionará; b) por invasión (a terrenos de propiedad privada y ejidal) originada en los setenta; c) por comprar a propietarios privados sin atender las normas urbanas y los requisitos de traslación de dominio de la época; d) la resultante por compras de suelo ejidal, en una época cuando la legislación agraria no permitía la enajenación de parcelas para el desarrollo urbano, entre 1980 y 1992; e) aquella provocada por el incumplimiento de los promotores a los procedimientos de acuerdo con la normatividad urbana para su ocupación (en los noventa y principios de este siglo), y f) la surgida en suelo ejidal sin acatar los nuevos procedimientos normativos de la Ley Agraria, a partir de 1993.

Al principio, en la zona de estudio hubo algunas situaciones de irregularidad, pero se trataba de una o dos casas; conforme la población fue incrementándose sin programas de vivienda, irían apareciendo algunas

ocupaciones irregulares en terrenos de propiedad federal, como por ejemplo el caso de La Playita o de la colonia Miguel Hidalgo, asentamiento desarrollado en una superficie de 9,508 m²; para regularizarlo, los vecinos, previamente, junto con la comuna, realizaron los trabajos de urbanización y acondicionamiento. Esta medida benefició a 88 personas y de acuerdo con el decreto, a 79 familias, con la única restricción de no vender los terrenos sin el consentimiento previo del ayuntamiento.

A principios de los setenta empezaron a generarse asentamientos humanos irregulares en la zona metropolitana, primero en Villa de Álvarez, y en Colima fue a finales de esa misma década; en el primer caso, en terrenos de propiedad privada, en el segundo, en zonas ejidales; en Comala, Cuauhtémoc y Coquimatlán ha sido después de los noventa, en terrenos de propiedad ejidal, en algunos sin haber adquirido el dominio pleno.

Con el fin de ordenar el crecimiento urbano del estado de Colima, en los ochenta se publicaron los programas de desarrollo urbano de los 10 municipios y de algunos centros de población, éstos sentaron las bases para el ordenamiento urbano contemporáneo, sin embargo, la política de redensificación y ocupación de baldíos planteada en esos instrumentos no se concretó, ni en ese ni en los siguientes programas, igualmente fueron insuficientes para garantizar el acceso al suelo a los sectores con menos recursos; aunque precisaron y decretaron las reservas, éstas no se adquirieron, es decir, sólo existieron en el papel.

Si bien en los primeros programas de desarrollo urbano se indicaba la conveniencia de expandir la ciudad de Colima hacia la zona ejidal, aunque así se hizo no fue por la vía regular; Villa de Álvarez se extendió de acuerdo con lo previsto, hacia el lado poniente y hacia el norte, en ambos rumbos se combinaron procesos regulares e irregulares en la transformación del suelo. En esta cabecera el gobierno del estado, presidido por Griselda Álvarez (1979-1985), llevó a cabo algunas regularizaciones sólo en terrenos de propiedad privada, aunque hubo cierta atención a los asentamientos de la zona ejidal; en ese periodo se inició el proceso de la expropiación de poco más de 95 hectáreas al ejido Francisco I. Madero, de las cuales una pequeña parte fue para resolver el problema de un asentamiento y el resto se utilizó para la construcción de equipamientos públicos y privados.

Al respecto, se planteó un programa de expropiación y aunque se promovieron varias más, durante la administración estatal 1979-1985 el presidente de la República en turno otorgó sólo una a la Comisión para la

Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), más de 47 hectáreas del ejido La Estancia, 10 se le otorgaron al ayuntamiento de Colima y el gobierno del estado se benefició con dos más, en los últimos dos casos para la construcción de equipamientos deportivos y recreativos. Llama la atención el hecho de que la Corett ya estuviera actuando en la zona ejidal y no se haya contenido la irregularidad sino, por el contrario, se multiplicara hasta llegar en los noventa a casi 30 colonias.

En el siguiente periodo de gobierno estatal, entre 1986 y 1991, se le entregaron a la administración estatal más de 35 hectáreas del ejido Francisco I. Madero, éstas sí con el fin de crear reservas para el desarrollo urbano y vivienda de Colima, más 13 hectáreas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) con el mismo objetivo, y a Corett se le entregaron 18 más del ejido La Estancia. No obstante, fue el sexenio de la proliferación de los asentamientos irregulares en la zona oriente de la conurbación, e incluso en la parte norte de Colima. De ese modo, de las 72 hectáreas previstas para crear reservas, se quedó en casi la mitad.

Los primeros programas de desarrollo urbano (1981 y 1986) expedidos en Colima pudieron controlar y ordenar el crecimiento de la conurbación, pero quizás no fue por los instrumentos, sino por la débil presencia de los actores regulares en la transformación de suelo, evitando de esa manera el incremento del precio del suelo. Sería durante administración del gobernador Elías Zamora (1985-1991) cuando se crearían las condiciones para incentivar a la iniciativa privada y, de algún modo, a los organismos federales de vivienda, gracias a la reducción de un metro en los frentes de los lotes habitacionales para el sector popular, aunque quiso compensar ese cambio ampliando la superficie total (de 100 a 120 m^2)[10] de los predios.

La década de los 90 sería el periodo de mayor auge en cuanto a la transformación de suelo y la expansión de la ciudad: si en 1981 la extensión de la conurbación era de 1,005 hectáreas, en el año 2001 ya era de 2,918.16, esto es, la ciudad creció al doble de su tamaño en 20 años, y la población también prácticamente se duplicó[11]; hoy la ciudad está creciendo hacia todos sus puntos cardinales.

En el último decenio del siglo xx, el gobierno del estado se dio a la tarea de regularizar todos los asentamientos transgresores de alguna ley y al mismo tiempo actualizó el marco jurídico urbano, el cual precisaba las funciones y obligaciones de cada uno de los actores en la producción de suelo urbano; contradictoriamente, a pesar de ser, hasta cierto punto, más

restrictivo, inició el apogeo de la producción inmobiliaria y con ello la base para el desarrollo de la zona metropolitana.

Otras irregularidades identificadas en la producción de suelo urbano son las cometidas por el Instituto de Vivienda del Estado de Colima (Ivecol) al iniciar la urbanización de sus fraccionamientos y, en ocasiones, hasta la edificación de vivienda sin haber obtenido la autorización municipal, aprovechándose de su jerarquía administrativa. Finalmente, se identificaron en el municipio de Cuauhtémoc ventas al margen de la Ley Agraria y de la de asentamientos humanos, como en el caso de las colonias Las Higueras I y II, Valle Real y El Toreo, además de ventas de suelo, como en un caso de Villa de Álvarez, donde hasta el momento no constituyen asentamientos humanos, pues están desocupados.

Lo anterior también ocurre en algunos fraccionamientos realizados por empresas privadas, pero son los menos; las autoridades han detectado incumplimiento en algunas de las especificaciones para las secciones de las vialidades, el caso más común es en las de acceso restringido, aunque ha habido situaciones donde, incluso, no se realizan todas las obras básicas de urbanización tal y como lo estipula la normatividad urbana. A pesar de ello, la promulgación de la Ley de Asentamientos ha reducido la irregularidad y los procedimientos para la aprobación de los proyectos han sido más ordenados, aunque generalmente rebasan el tiempo señalado en la propia ley para la realización de esos trámites.

En cuanto al régimen de propiedad del suelo donde se ha extendido la ciudad conurbada, ha sido en el ejidal, con la formación de colonias irregulares y en pequeñas propiedades en donde se han desarrollado fraccionamientos de interés medio y residencial. En Villa de Álvarez ha sido sobre pequeñas propiedades, donde en menor cantidad, también surgieron algunos asentamientos irregulares, e incluso subsisten algunas ocupaciones en terrenos de propiedad federal (en las riberas de los ríos y arroyos). Como decíamos anteriormente, la expansión física en la conurbación Colima-Villa de Álvarez se está dando hacia todos los rumbos, formando una continuidad física con la periferia de Comala y con El Trapiche, una de las localidades más importantes del municipio de Cuauhtémoc, y con el asentamiento humano del ejido Los Limones del municipio de Coquimatlán.

Como en otras zonas irregulares del país, desde siempre, se han dado apoyos a los asentamientos, aun cuando algunos conserven su condición de irregularidad en cuanto a la tenencia de la tierra, para mejorar la cali-

dad de vida de sus ocupantes, como se mencionan en varios casos de la Zona Metropolitana de Colima.

3.1. Formas de irregularidad en tierras de propiedad privada y ejidal

Las invasiones en nuestra área de estudio han sido escasas, la primera de ellas en la conurbación ocurrió en julio de 1979, a un terreno de propiedad ejidal, del núcleo agrario Francisco I. Madero localizado al oriente de la ciudad de Colima. En su tiempo esta invasión produjo un asentamiento, el cual se conoció como "Cartolandia", y de éste se fundaría la colonia de Los Trabajadores. Sobre el particular existen dos versiones: la primera, de acuerdo con un familiar de uno de los ejidatarios afectados[12], refiere que en el inter de la asunción de la gubernatura de la candidata electa, y aún en el gobierno Arturo Noriega Pizano (1973-1979), estaba en proceso la expropiación de varias hectáreas del citado ejido para crear equipamientos; la otra versión señala que a raíz de la invasión se procedió a la expropiación.

No obstante lo anterior, desde el 17 de noviembre de 1976 la Corett había solicitado la expropiación de más de 95 hectáreas para regularizar un asentamiento humano; el Presidente de la República aprobó la petición de la Comisión el 13 de octubre de 1978, el decreto se publicó el 25 de octubre de ese año, pero en Colima apareció hasta el 10 de febrero de 1979 en el periódico oficial del estado. Así, en los primeros meses de ese año, a punto de concluir el proceso electoral y una vez conocido el resultado, se gestó la invasión y un grupo, para algunos de cientos de familias, se asentó en el lugar.

Ya en el gobierno de Griselda Álvarez transcurrieron aproximadamente dos años para resolver el conflicto, encabezado por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); para ello se utilizó parte del suelo expropiado al ejido Francisco I. Madero, de ese modo, como parte de la solución, un grupo de familias se quedó en el lugar donde hoy es la colonia de Los Trabajadores, en una superficie aproximada de 1.17 hectáreas, y otra parte fue reubicada al predio "El Tropezón", propiedad del gobierno del estado y en donde en 1987 se construiría el fraccionamiento Juan José Ríos I y II, por la Inmobiliaria del Estado de Colima.

De la expropiación a favor de la Corett, la mayor parte se utilizó para fines distintos a la vivienda: se construyó el complejo de Seguridad Pública, el Conalep y la Unidad Deportiva Infantil; otras fracciones se donaron a la Cámara de la Industria de la Construcción, al Colegio de Ingenieros y

al de Arquitectos para la construcción de sus sedes; una fracción fue para el futuro Mercado de Abastos y otra está ocupada por instalaciones de la Coca-Cola y una subestación eléctrica.

Para quienes se quedaron en el lugar invadido, la ruta de regularización la instrumentó la Corett, de acuerdo con su estatuto jurídico, mientras tanto continuaron los asentamientos en esa zona, pues después de esta invasión empezaron a formarse las colonias Oriental y luego La Virgencita, polígono detectado en el diagnóstico de la SAHOP, previo a la elaboración de los programas de desarrollo urbano de los 80, al norte de la actual avenida Niños Héroes (antes camino a La Estancia); esta vialidad en aquellos años comunicaba a la zona ejidal con la ciudad de Colima.

Posteriormente, hubo otras invasiones en las cuales estuvo involucrado el Partido Socialista de los Trabajadores, organización partidista después denominada Partido Revolucionario de los Trabajadores; una de esas invasiones fue en un terreno de propiedad privada, cuyo dueño era un conocido comerciante de la ciudad. El terreno, con una superficie de 2.36 hectáreas, estaba ubicado en los límites con Villa de Álvarez, por el lado norponiente del centro de Colima y al nororiente del de Villa de Álvarez.

En éste, el gobierno del estado intervino como mediador entre el propietario del terreno y los invasores, la instancia responsable de atender el asunto fue la Secretaría General de Gobierno; la invasión fue un medio de presión porque el dueño del predio y los ocupantes no habían llegado a un acuerdo en el precio, de ahí la opción de instalarse en el lugar y, de ese modo, obligar a participar a las autoridades para lograr su adquisición. Por fin, en julio de 1984 se logró resolver la situación, mediante un acuerdo entre el propietario y los ocupantes en el precio del terreno, el cual ascendía a 8 millones 260 mil pesos.

El tercer tipo de irregularidad se dio en la venta de terrenos rústicos colindantes con la zona urbana de Villa de Álvarez, los cuales, con el tiempo, han ido regularizándose. Las colonias surgidas en Villa de Álvarez, en una primera época, se originaron por compras de terrenos, los cuales fueron ocupados sin atender las disposiciones de las leyes de planeación y urbanización del estado de Colima, de desarrollo urbano y de fraccionamientos, esto es, el suelo no fue acondicionado antes de su ocupación, pero con la intervención de las autoridades y, en algunos casos los propios recursos de los adquirientes, se fue subsanando.

Una de las colonias surgidas de esa manera fue la Adolfo López Mateos, fundada en 1974 en una superficie de 9 hectáreas, de las cuales 49,932 m² constituyeron el área vendible, y dividida en 270 lotes[13] (véase tabla 1); la colonia estaba asentada en terrenos sumados al fundo legal del municipio, los cuales el ayuntamiento había adquirido[14]. La colonia había sido creada por la sociedad civil "Adolfo López Mateos"[15], cuyos socios aportaron 1,650

Tabla 1

Colonias regularizadas en terrenos de propiedad privada

Colonia	Superficie m²	Donación m²	Vialidad m²	Vendible m²	Lotes
Colima					
Gregorio Torres Quintero	369 432.98	42 780.34	122 961.50	203 691.14	1359
Juana de Asbaje	66 266.04	1 657.60	24 162.77	29 183.73	59
Total Colima	**435 699.02**	**44 437.94**	**147 124.27**	**232 874.87**	**1 418**
Total hectáreas	**43 569902**	**4 443794**	**14 712427**	**23 287487**	
Villa de Álvarez					
José Ma. Morelos	54 826.57	0	12 627.00	34 625.00	217
Adolfo López Mateos	90 000.00	12 800.00	27 268.00	49 932.00	270*
Las Águilas	54 159.00	5 741.25	8 100.00	29 216.00	177
Emiliano Zapata	76 800.00	13 498.00	n.d.	n.d.	350
La Gloria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Del Valle	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Liberación	141 106.50	4 341.14	3 269.35	105 624.43	566
Rosario Ibarra	23 000.00	1 118.00	5 713.00	16 169.00	145
Gral. del Valle	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Llano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	158**
Arboledas del Carmen	315 000.00***	23 847.80	86 950.00	135 642.21	923
Villa Izcalli Caxitlán	510 000.00	57 106.49	141 854.51	311 029.00	1547
Azteca	19 861.50	0	6 814.50	13 047.00	85
Total Villa de Álvarez	**1 284 753.57**	**118 452.68**	**292 596.36**	**695 284.64**	**4 438.00**
Total hectáreas	**128.475357**	**11.845268**	**29.259636**	**69.528464**	

* En un documento consultado en el ayuntamiento de Villa de Álvarez aparecen 315.
** De acuerdo con los datos del decreto de regularización sólo fueron 61 lotes.
*** De esta superficie se dejaron 68 559.99 m² de zona federal.
Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de regularización y la Dirección Estatal de Catastro.

pesos por terreno[16]; con el monto obtenido se pagó el predio a los propietarios. Una vez que el gobierno municipal compró la superficie sólo escrituró algunos lotes, posteriormente, en 1988, solicitó al Congreso la autorización para escriturar 44 lotes[17] más. Como parte de los acuerdos, los colonos se comprometieron con el ayuntamiento de Villa de Álvarez a participar en los gastos de urbanización y escrituración[18].

En los considerandos del decreto se mencionaba la forma como las familias habían comprado lotes en esas colonias: "originalmente la adquirieron por compras que les hicieran a personas sin escrúpulos, que al margen de la ley y aprovechando la necesidad y buena fe de las familias, irregularmente fraccionaron los terrenos ya descritos, sin ajustarse a las disposiciones legales establecidas" (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1988: 46).

Otra colonia con un origen semejante fue la de Las Águilas, ésta surgió en un terreno de 54,159 m², y se regularizó para atender "el problema de un asentamiento irregular que ya se encuentra en parte de dicho predio"[19] (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1988: 46); desde principios de la década de los 70 y a lo largo de los años, los tres niveles de gobierno la habían dotado de servicios básicos (agua, drenaje, luz, empedrados, machuelos, escuelas, etc.) y con aportaciones de los propios beneficiarios. La autorización para escriturar predios en la colonia Las Águilas favoreció a 173 personas[20].

También en Villa de Álvarez y por la misma época, apareció la colonia José Ma. Morelos, ésta estaba asentada en un terreno expropiado[21] por el gobierno del estado a la señorita Amalia Vargas Barney, para adicionarlo al fundo legal de la cabecera municipal; dicha superficie era de 11,694.57 m², en ese predio fue autorizada "una colonia de la clase obrero-campesina-popular", para personas de escasos recursos económicos. El ayuntamiento sería el responsable de abrir calles, crear jardines y garantizar el aseo e higiene pública; la segunda sección se construyó en un terreno de 43,132 m², adquirido por el ayuntamiento de Villa de Álvarez a la misma Vargas Barney[22]; de ese modo, la colonia José Ma. Morelos quedó integrada por una superficie de 54,826.57 m² (véase tabla 1). El Congreso autorizó al ayuntamiento de Villa de Álvarez a vender y escriturar los lotes de esta colonia y con ello se benefició a 51 adquirientes, y en la segunda a 166, para dar un total de 217 beneficiarios.

Para regularizar las colonias José Ma. Morelos, Adolfo López Mateos y Las Águilas, el gobernador Elías Zamora Verduzco (1985-1991) dio trámite a la publicación del decreto respectivo del Congreso del estado, en febrero

de 1988; en el caso de la colonia Adolfo López Mateos había sido autorizada por el gobernador Arturo Noriega Pizano, en mayo de 1976 (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1988: 46).

Otras colonias de origen irregular surgidas en Villa de Álvarez fueron la Liberación y la Rosario Ibarra, la primera obtuvo su autorización el 3 de julio de 1987, gracias a la intervención del gobierno estatal, a través de la Inmobiliaria del Estado, la cual, a partir de ese momento, podía celebrar contratos de dominio, la colonia había surgido en un terreno de propiedad privada[23] cuya dueña era la señora Amalia Vargas Barney, la superficie era de 14.11 hectáreas, procedente de los predios "La Campana", "La Presa", "El Tepetate" y "La huerta de la Presa". La superficie vendible fue de 105,524.43 m^2 dividida en 566 lotes (véase tabla 1).

La colonia Rosario Ibarra, por su parte, fue regularizada por el gobernador Carlos de la Madrid Virgen, el 22 de abril de 1994, de acuerdo con un oficio dirigido a Rubén Martínez Rodríguez, dirigente estatal del Partido Revolucionario de los Trabajadores, por parte del secretario del ramo, de esa manera la colonia quedó constituida por 145 lotes habitacionales de tipo popular, distribuidos en una superficie total de 2.3 hectáreas (véase tabla 1).

En otra intervención del Partido Revolucionario de los Trabajadores, como tal, el gobierno del estado regularizó el fraccionamiento Arboledas del Carmen, ubicado también en Villa de Álvarez, con un área de 31.5 hectáreas, y la parte vendible se subdividió en 923 lotes habitacionales de tipo popular (véase tabla 1).

Como parte de los procesos de regularización, se beneficiaron también algunas colonias surgidas con algunas irregularidades, como ventas fraudulentas en terrenos de propiedad privada o por el incumplimiento de contratos, así sucedió con la colonia Villa Izcalli-Caxitlán, proveniente de la compra de un terreno por la Unión de Colonos de Colima, A.C., a un pequeño propietario. En 1983 la Unión había suscrito un convenio con el gobierno del estado y el ayuntamiento de Villa de Álvarez para obtener la autorización previa; ante el incumplimiento, el gobierno del estado lo intervino.

Además de las regularizaciones anteriores, existen otros de asentamientos surgidos en terrenos de propiedad privada, donde no necesariamente se expropiaron los predios, como la colonia Azteca, en Villa de Álvarez, promovida por la Asociación de Colonos "La Azteca", A.C., la cual recibió su autorización en calidad de regularización en 1993; este fraccionamiento tiene una superficie de 1.98 hectáreas, la parte vendible se subdividió en 85

lotes habitacionales de tipo popular (véase tabla 1), incurrió en irregularidades en materia urbana, pero no sólo incumplió en los procedimientos, tampoco dejó el área de cesión correspondiente.

En la parte correspondiente a Colima, una de las colonias regularizadas de la misma forma fue la Juana de Asbaje, promovida por una unión de colonos[24] y regularizada en 1994, con una superficie total de 6.62 hectáreas y con 59 lotes habitacionales de tipo popular (véase tabla 1), dispensándole una parte del área de cesión. Por su parte, el fraccionamiento Profr. Gregorio Torres Quintero fue autorizado en 1996, con una superficie de 36.94 hectáreas, cuya área destinada a vivienda fue reconocida con un total de 1,359 lotes habitacionales tipo popular (véase tabla 1); el mecanismo utilizado para su regularización fue la compra del predio por parte del gobierno del estado.

Finalmente, otras colonias de Villa de Álvarez de origen similar son El Llano, de ésta sólo se encontró un dato, sobre la venta de un terreno llamado "Llanitos", registrado en 1977, cuya propietaria (del predio conocido como El Llano), Ma. Isabel Toscano de Gutiérrez, vendió 61 lotes. En la colonia Emiliano Zapata un grupo de personas compró lotes al dueño de una pequeña propiedad (Miguel Cruz), a quien le pagaron en mensualidades hasta completar la cantidad de 10 mil pesos por un terreno de 240 m², y a través de la gestión de los propios adquirientes se logró introducir el agua, la electrificación, el drenaje y los empedrados; además, ellos mismos pagaron los lotes en donde actualmente se encuentran la capilla de la colonia y una escuela primaria.

También se sabe del origen irregular de las colonias La Gloria y El Valle, de las cuales no se obtuvo información oficial, pero de los datos recabados en entrevistas se puede resumir lo siguiente: 128 hectáreas se incorporaron a la ciudad de Villa de Álvarez de manera irregular, en donde se fundaron 13 colonias, con más de 4,438 lotes[25]. En Colima se sumaron sólo dos colonias con 1,418 lotes y una superficie de 43.56 hectáreas (véase tabla 1).

Como parte de las políticas definidas por los distintos niveles de gobierno locales, estuvo la de resolver, en la medida de sus posibilidades, los problemas en los asentamientos humanos; en los ochenta, la atención no distinguía entre los regulares y los irregulares, en el caso de los primeros los problemas eran mínimos, pues si se ajustaban a las normas urbanas, los problemas se reducían y en el de los segundos, a nivel estatal no restringía a las autoridades para hacer algunas obras con el objeto de ir mejorando

la habitabilidad; así, poco a poco se fue atendiendo la situación de la urbanización y los servicios[26]. En materia impositiva, el gobierno de Griselda Álvarez firmó una declaratoria de coordinación mediante la cual la federación suspendía el cobro del impuesto sobre adquisición de inmuebles en el estado de Colima y a partir de esa declaratoria se gravarían en la entidad.

Aunque la irregularidad inició en la década de los setenta, fue en los ochenta y particularmente en los noventa cuando las distintas administraciones, tanto estatales como municipales se dieron a la tarea de ordenar la situación de esos asentamientos; así pues, una de las acciones emprendidas en los ochenta por el gobierno del estado y los ayuntamientos de Colima y Villa de Álvarez fue comenzar a regularizar la situación de algunos asentamientos. En el caso de Colima, como se dijo anteriormente, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra comenzó a operar en el estado en 1975, en el lapso de 25 años adquirió por la vía de las expropiaciones 216.74 hectáreas de los ejidos localizados al nororiente de Colima, para cumplir su objetivo fundamental: regularizar la tenencia de la tierra.

Durante el gobierno de Griselda Álvarez, la situación de los asentamientos irregulares se reconocía como uno de los problemas a resolver en los siguientes años, sin embargo, fueron pocas las colonias ordenadas, la atención se centró en aquellos surgidos en tierras de propiedad privada. Esto no significa que no se hayan hecho acciones en ese sentido, durante su gestión se establecieron las obligaciones en los contratos de compra-venta de inmuebles con el objeto de agilizar la regularización de la tierra.

Dicha obligatoriedad surgía, de acuerdo con los considerandos del decreto, por la existencia de zonas ejidales y comunales "en las que se han asentado familias irregularmente, careciendo de títulos de propiedad que los acrediten como propietarios de los predios que poseen y de las edificaciones que sobre los mismos han realizado, lo que ha impedido intervenir para proporcionarles los servicios públicos necesarios y captar los impuestos y derechos procedentes" (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1980: 19) y porque ya estaba actuando la Corett; además, porque de acuerdo con el Código Civil vigente en esa época, era necesario dar la categoría de escritura pública a "los contratos que celebran con las personas a las cuales se les regulariza la tenencia de la tierra, quienes en parte son de escasos recursos o no asalariados, lo que ocasiona un retraso considerable y repercutiendo además en la elevación del valor social del lote" (*ídem*), pero

además, se aludía a los efectos sociales de la situación, particularmente paz social, pues en algunos casos hubo represión[27].

Derivado de ello, el gobierno de Álvarez Ponce de León definió la forma de los contratos de compra-venta en el Código Civil: "La venta de un inmueble que tenga un valor fiscal hasta de 3 mil pesos, podrá hacerse en instrumento privado que firmarán el comprador y el vendedor ante dos testigos. Las firmas de las personas mencionadas deberán ratificarse ante notario público o a falta de éste, ante la autoridad judicial del lugar" (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1980: 19).

La adición al Código establecía cómo debía ser el procedimiento cuando se trataba de transacciones de tierra irregular, para ello "Los contratos por los que los organismos descentralizados estatales o federales y empresas de participación oficial dependientes de dichos organismos enajenen inmuebles para regularizar la tenencia de la tierra, podrán otorgarse en documento privado, sea cual fuere su cuantía, sin el requisito de la ratificación de firmas" (*Periódico Oficial El Estado de Colima*, 1980: 19).

Después de esas acciones, el gran periodo de las regularizaciones en Colima sería en la administración del gobernador Carlos de la Madrid Virgen, quien en 1995 inició un programa para la regularización definitiva de asentamientos humanos; en total las primeras colonias beneficiadas fueron la San Rafael, El Paraíso, Moctezuma, Santa Amalia, Nuevo Paraíso y Francisco Villa, todas ellas alojadas en antiguos terrenos del ejido Francisco I. Madero[28], además se regularizaron las colonias Oriental Sur, La Virgencita Norte, la colonia Revolución, Camino Real I y II (véase tabla 2).

En el ejido La Estancia se regularizó la colonia Josefa Ortiz de Domínguez, en 1996 resultaron beneficiadas las colonias Burócratas, Luis Donaldo Colosio, Francisco I. Madero, Oriental Norte, Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc, Vicente Guerrero, y San José Sur y Norte[29], Jardines de la Estancia, la colonia El Pedregal y La Guadalupe. Con las acciones emprendidas en total, se regularizaron 25 colonias, y se ordenó una superficie de 218.56 hectáreas de suelo ejidal, en donde se incorporaron a la ciudad, ya legalmente, 6,919 lotes de tipo habitacional popular (véase tabla 2).

Una situación destacable son las áreas de donación: de todos los fraccionamientos regularizados, sólo tres se ajustan a lo establecido en la Ley de Fraccionamientos vigente cuando se originaron, y el resto incumple; el caso más grave es el de cuatro colonias de la zona ejidal (Oriental Norte y Sur, Camino Real I y Josefa Ortiz de Domínguez), las cuales carecen de áreas

Tabla 2

Colonias regularizadas entre 1995 y 1996 en terrenos ejidales

Colonia	Superficie m²	Donación m²	Vialidad m²	Vendible m²	Lotes
Terrenos ejidales					
Los Trabajadores	11 700.00	n.d.	n.d.	n.d.	89
San Rafael	97 032.04	8 291.17	29 923.44	58 817.43	243
Paraíso	39 775.00	5 037.85	15 120.67	19 616.48	136
Moctezuma	99 602	5 947.86	42 285.84	51 368.30	390
Cuauhtémoc	104 317.00	8 860.54	34 830.33	60 826.13	426
Vicente Guerrero	45 002.95	7 547.00	9 469.83	27 986.12	113
San José Sur	45 671.50	3 254.55	16 442.75	25 974.20	128
San José Norte	96 416.00	12 699.23	22 692.32	61 024.45	286
Jardines de La Estancia	102 374.96	4 459.81	40 959.00	56 956.15	315
El Pedregal	72 708.30	6 479.41	27 184.55	39 044.34	175
Oriental Norte	16 996.20	0	6 991.15	10 005.05	59
Oriental Sur	8 465.31	0	2 485.12	5 980.19	9
La Virgencita Norte	107 100.00	11 899.58	36 602.04	58 598.38	182
Revolución	94 747.08	8 951.36	35 112.28	50 683.44	314
Camino Real I	57 081.45	0	22 395.54	34 685.91	102
Camino Real II	25 048.50	187.45	9 583.41	15 277.64	75
Josefa Ortiz de D.	20 324.39	0	6 645.01	13 679.38	55
Burócratas	209 206.88	35 293.78	70 304.05	103 609.05	463
Luis Donaldo Colosio	81 935.03	1 803.89	47 434.17	32 692.97	117
Francisco I. Madero	217 757.12	10 322.74	91 585.99	115 848.39	820
Lázaro Cárdenas	266 756.62	21 266.96	82 921.35	162 568.31	1 198
La Guadalupe	6 810.00	3 239.06	1 272.48	2 298.46	7
Santa Amalia	123 308.30	10 033.91	48 371.61	64 902.78	421
Nuevo Paraíso	108 410.00	10 191.34	40 695.83	57 522.83	276
Francisco Villa	127 005.00	8 939.8786	55 035.3779	63 029.8435	520
Total (ha)	**218.555163**	**18.470737**	**79.634414**	**119.299622**	**6 919**

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y acuerdos expropiatorios.

para destinos. La situación se explica porque el proceso de legalización ocurrió una vez ocupados los terrenos y por lo tanto ya no había manera de establecer áreas para equipamientos.

A casi 10 años de haberse incorporado al mercado regular, en esas colonias existían, en el año 2004, en promedio, 33.64% de desocupación. Entre

las colonias con menor ocupación estaban la Luis Donaldo Colosio con 80%, Vicente Guerrero con más de 43%, San José Norte con 55.59%, El Paraíso con 57.89% (Chávez, 2005: 412) por mencionar algunas, lo cual resulta contradictorio, pues estas colonias se formaron como una opción para adquirir un lote donde las familias de escasos recursos pudieran construir una vivienda.

En cuanto a las irregularidades cometidas por el Instituto de Vivienda del Estado de Colima, en varias de sus acciones ha incurrido en faltas a la normatividad urbana: aun cuando la Ley de Asentamientos del Estado de Colima permite a ese organismo hacer proyectos de vivienda progresivos (artículos 249, 300 y 366)[30], en el mejor de los casos ha iniciado parte del fraccionamiento sin haber hecho el trámite para la aprobación del programa parcial de urbanización, en el peor, aun cuando no ha concluido la provisión de los servicios mínimos, ha permitido la ocupación y no sólo eso, aunque los planos de sus proyectos indican unas medidas, las reales son otras, esto es, en algunas ha incurrido hasta en triple irregularidad; a pesar de ello, ya están ocupadas las colonias Lomas Altas, en Villa de Álvarez y Mirador de la Cumbre I, II y III, y Gustavo Vázquez Montes en la ciudad de Colima; también Las Moras, en Coquimatlán. En todas éstas no acató las disposiciones de la Ley de Asentamientos en cuanto a la elaboración de los programas parciales antes de iniciar cualquier obra de transformación del suelo; no dotó a sus fraccionamientos de equipamientos como indica la propia ley, y en algunas no concluyó las primeras fases de urbanización cuando ya había empezado la ocupación, además de infringir, en ocasiones, las disposiciones del diseño vial marcadas en el reglamento de zonificación.

3.2. Situación actual de la irregularidad en la Zona Metropolitana de Colima

De los asentamientos surgidos después de las reformas a la Ley Agraria (1993), están los promovidos por Antorcha Popular en varios municipios del estado, entre ellos en Colima y Coquimatlán; en el primero tiene cuatro asentamientos (Colonia Antorchista I, II, III y uno en la comunidad de El Chanal del mismo municipio) y en el segundo un solo asentamiento, llamado Jardines del Llano, originados a partir de la compra de suelo en breña a ejidatarios.

Tabla 3

Asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Colima en 2007

Localidad	Año de origen	Superficie total (m²)	Número de lotes	% de ocupación
Ciudad de Colima				
Mirador de la Cumbre I	1998	120 600.00	581	94.00
Mirador de la Cumbre II	1999	24 010.168	990	89.77
Mirador de la Cumbre III	2005	160 817.52	578	79.00
Gustavo Vázquez Montes II	2006	123 483.68	549	n.d.
Antorchista I	1996 aprox.	82 682.00	325	n.d
Antorchista II y III	2003	64 879.530	262	n.d.
Subtotal		576 472.898	3 285	
Cabecera Comala				
Subtotal		0	0	0
Cabecera Coquimatlán				
Las Moras	2003	93 194.91	404	63.86
Jardines del Llano	1995	40 548.90	392	53.06
Subtotal		133 743.81	796	
Cabecera Cuauhtémoc				
Las Higueras I	Antes de 1998	60 000	180	30.00
Las Higueras II	Antes de 1998	80 000	110	60.00
Valle Real	2000	80 000	n.d.	n.d
El Guayabillo (El Toreo)	1990	80 000	174	20.00
Subtotal		300 000	464	
El Trapiche				
El Campanario	n.d.	n.d.	215	14
Frac. Camino Real	n.d.	n.d.	143	20
Subtotal			398	
Cabecera Villa de Álvarez				
Real de Minas	2004	100 973.57	410	65.10
Subtotal		100 973.57	410	
Total		**1 111 190.28**	**5353**	

Fuente: Elaboración propia con base en Calderón Mafud Juan Antonio y Martha E. Chávez G. (2005) y en entrevistas con Arq. Eduardo Águila M. en Arq. Isabel Galaviz Mosqueda y Arq. José de Jesús Palos Reyes funcionarios de Coquimatlán Colima y Cuauhtémoc respectivamente.

En la cabecera municipal de Cuauhtémoc se detectaron las colonias Valle Real y El Campanario; en la comunidad de El Trapiche, localidad del mismo municipio, se identificaron dos fraccionamientos (El Campanario y Camino Real), originados después de las reformas a la Ley Agraria; a decir del director de Desarrollo Urbano de ese municipio, la situación se deriva del desconocimiento a la ley, pues no obtuvieron el dominio pleno o por especulación; en ese mismo lugar están otras colonias en terrenos ejidales, es el caso de Las Higueras I y II (anteriores a 1998) y El Guayabillo o Toreo (anterior a 1990), además de otros dos asentamientos identificados en las riberas del arroyo Las Grullas en la localidad de El Trapiche, pero por el momento desconocemos sus datos (véase tabla 3).

En Comala no se detectaron colonias irregulares, aunque Alcántara Díaz (2007) ha encontrado situaciones de irregularidad en algunos ejidos del municipio, "grupos de tres a cinco personas que construyen alguna cabaña o ranchito, bajo la modalidad de copropietarios; clandestinamente introducen luz y muchas veces también agua, lo que hace de esto una situación de irregularidad y que cambien de un uso agrícola a habitacional campestre (AG a H1), aunque legalmente son copropietarios y de manera individual no tienen ninguna certeza jurídica" (Alcántara, 2006: 31).

De los 16 fraccionamientos irregulares detectados en las localidades de la Zona Metropolitana de Colima, seis fueron promovidos por el Instituto de Vivienda del Estado, 37.5% de los asentamientos; cuatro los promovió Antorcha Campesina, 25% de las colonias irregulares, y el resto fueron promovidos por otro tipo de organizaciones (véase tabla 3).

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se observa, los primeros asentamientos irregulares originados en la conurbación, en la década de los setenta y primera parte de los ochenta surgieron porque realmente había familias necesitadas de suelo para vivienda, por ejemplo las colonias de Villa de Álvarez (José Ma. Morelos, Adolfo López Mateos, El Llano) y las primeras de la zona ejidal de Colima (Los Trabajadores, La Oriental y La Guadalupe).

Una forma de acceso al suelo fue mediante compras de terrenos privados sin urbanizar, ante los insuficientes programas de vivienda para familias de escasos recursos, obligando a las autoridades a la expropiación o compra de los terrenos para luego iniciar los procesos de regularización.

Pocas colonias surgieron a través invasiones (sólo una en tierra ejidal), algunas por compras de suelo ejidal cuando la Ley Agraria no permitía la enajenación de esas tierras, en los ejidos El Diezmo, Francisco I. Madero y La Estancia, esta situación forzó a pasar por el proceso de expropiación para asegurar la tenencia de la tierra de los adquirientes (fue el caso de 25 colonias de Colima), pero por su grado de ocupación (aún en proceso) y confirmado por algunas autoridades municipales, gran parte de los propietarios no requieren vivienda, el suelo es un ahorro o están especulando.

Las regularizaciones en las tierras de propiedad privada las realizó el gobierno del estado conforme a sus atribuciones en materia urbana, en ocasiones apoyándose en la Ley de Expropiación, en otras concertando o mediando entre las partes en conflicto, en un solo caso interviniendo un fraccionamiento y el caso más reciente fue mediante la enajenación del predio en donde había surgido una colonia (Gregorio Torres Quintero).

En los terrenos ejidales ha predominado la presencia de la Corett, pero hay varias colonias regularizadas a través del gobierno del estado, mediante una modificación a la Ley de Asentamientos Humanos, para regularizar colonias surgidas en ese tipo de régimen de propiedad, después de las reformas a la Ley Agraria; así se procedió en las colonias integrantes del conjunto Las Américas (Los Pinos, Las Torres y Pablo Silva).

Independientemente del origen de la irregularidad, las autoridades han invertido para atender la urbanización y llevar los servicios básicos a los habitantes de los fraccionamientos, un ejemplo son las colonias Pablo Silva García, Las Torres y Los Pinos, y la colonia Antorchista en la ciudad de Colima, ésta última apenas está en el proceso de iniciar el procedimiento de regularización, pero eso no ha sido obstáculo para recibir apoyos, por ejemplo, en el año 2003 se hicieron en ese lugar obras de empedrado y machuelos en varias calles; actualmente, se continúan las obras de urbanización gracias a un convenio entre la organización promotora y el gobierno del estado, junto con el municipio de Colima (Flores, 2005: 111-113).

Actualmente la irregularidad en la Zona Metropolitana de Colima asciende a más de 111 hectáreas, con más de 5,353 lotes, con una ocupación[31] promedio de 54%; algunos asentamientos humanos tienen parte de los servicios básicos (como agua, drenaje y luz en los fraccionamientos del Ivecol[32]), en otros, se están introduciendo con la participación de los interesados (colonias Antorchista y Valle Real), pero subsiste la venta irregu-

lar de suelo, ésta se ha detectado en la ciudad de Colima, Villa de Álvarez, Coquimatlán y Cuauhtémoc, sobre todo en tierras de propiedad ejidal.

En resumen, la irregularidad surgida en la Zona Metropolitana de Colima es similar a otras identificadas en el país, entre ellas las visualizadas por Huamán en el Estado de México y tal y como lo señala Smolka, no todos los compradores de terrenos irregulares son pobres, por lo menos las edificaciones encontradas así lo demuestran.

Finalmente, los primeros asentamientos irregulares se originaron en zonas federales o por invasión, aunque este mecanismo ha sido poco utilizado en la zona metropolitana estudiada. La irregularidad más frecuente hasta nuestros días es la del incumplimiento a los procedimientos establecidos por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima para la aprobación de colonias o fraccionamientos, pero los promotores por lo menos atienden las especificaciones mínimas para los lotes (90 m²), aunque en algunos casos estas infracciones se suman a las infringidas a la Ley Agraria por no seguir la ruta para la adquisición del dominio pleno.

Fuentes consultadas

Alcántara Díaz, Teresita de Jesús y Martha E. Chávez (2006), "Cambios recientes en la propiedad social en la Zona Metropolitana de Colima. El caso de los ejidos Comala, Suchitlán, El Pedregal y Nogueras", en *Revista Palapa*, vol.1, núm. 2, segunda época, julio-diciembre.

Cabrales Barajas, Luis Felipe (1997), "Mercado de suelo urbano y tipologías de vivienda en Lagos de Moreno, Tepatitlán y Ciudad Guzmán", en David E. Loret y Basilio Verduzco (comps.), *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-Juan Pablos Editor, México.

Calderón Mafud, Juan Antonio y Martha E. Chávez G. (2005), "Políticas de vivienda en la Zona Metropolitana de Colima", en Memoria del 11º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México: *La construcción de perspectivas de desarrollo en México desde sus regiones*, AMECIDER, Mérida.

Chávez González, Martha Eugenia (2005), *Producción de suelo urbano en Colima-Villa de Álvarez 1979-2000*, tesis doctoral, Universidad de Colima, Colima.

Flores Mendoza, Juan Carlos (2005), *La gestión de suelo irregular en Colima. El caso de las Américas*, tesis de maestría, Universidad de Colima, Colima.

Huamán Herrera, Elías A. (1998), *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, (Avances de investigación, 1), Zinacantepec.

INEGI (2005), *Colima. Resultados Definitivos del II Conteo General de Población y Vivienda 2005*, Colima.

Jiménez Huerta, Edith (1999), "Mercado del suelo residencial en Aguascalientes 1975-1996: su dimensionamiento y segmentación", en Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (comps.), *Servicios y marco construido*, 2° Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas, UACJ-UAM-A-Red de Investigación Urbana, A.C., México, pp. 105-126.

Jiménez Huerta, Edith (1998), *Mercado informal del suelo para vivienda en Aguascalientes*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, cuaderno de trabajo núm. 36, Aguascalientes.

Jiménez Huerta, Edith (1997), *Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1996*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, cuaderno de trabajo núm. 70, Aguascalientes.

Milenio Colima (2007), "Después de 7 meses la Compoco deja de funcionar", 25-VIII-2007, p. 9.

Periódico Oficial El Estado de Colima (1997), "Convenio de modificación de límites para la zona conurbada Colima-Villa de Álvarez, celebrada entre el gobierno del estado y los ayuntamientos de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez", 15-XI-1997, núm. 46.

Periódico Oficial El Estado de Colima (1994), "Ley de Asentamientos Humanos"

Periódico Oficial El Estado de Colima (1988), "Acuerdo de autorización definitiva al Fraccionamiento 'Las Águilas', ubicado en el municipio de Villa de Álvarez, Col.", 19-XI-1988, núm. 47.

Periódico Oficial El Estado de Colima (1980), "Decreto no. 33. Establece obligaciones en los Contratos de Compraventa (sic) de Inmuebles, con el fin de agilizar la regularización de la Tenencia de la Tierra", 2-II-1980, núm. 5.

Smolka, Martim (2003), "Regularizaça o da ocupaça o do solo urbano: a soluça o que é parte do problema, o problema que é parte de soluça o", em P. Abramo (org.), *A cidade da informalidade o desafio das cidades latino-americanas*, Sette Letras-faperj-Lincoln Institute of Land Policy, Rio de Janeiro.

—(2001), "Repensando la informalidad en los mercados de suelo urbano en América Latina", en *Memoria del Primer Seminario Internacional de Mercados de Suelo Urbano*, Lincoln Institute of Land Policy-UNAM-Coordinación de Humanidades-PUEC, México.

Entrevistas

Entrevista al Arq. Eduardo Águila, director de Obras Públicas del municipio de Coquimatlán (17 de septiembre de 2007).

Entrevista a la M.A. Isabel Galaviz Mosqueda, jefa del Departamento de Planeación y Ordenamiento Urbano del municipio de Colima (17 de septiembre de 2007).

Entrevista al Arq. José de Jesús Palos Reyes, director de Desarrollo Urbano del municipio de Cuauhtémoc (14 de septiembre de 2007).

Entrevista a Gabriel Fonseca Servín, ejidatario del núcleo Francisco I. Madero (15 de octubre de 2005).

Notas.

1. Profesora e investigadora de la Universidad de Colima y líder del Cuerpo Académico de Urbanismo. Correo e: aedium@yahoo.com
2. Profesora e investigadora de la Universidad de Colima y coordinadora de la Maestría en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Correo e: reyna_valladares@ucol.mx
3. Profesor e investigador de la Universidad de Colima. Correo e: fjcardenasm@hotmail.com
4. En la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) ocurrieron las más importantes, se promulgó una nueva ley de asentamientos humanos, se hicieron las modificaciones a la Ley del Infonavit, se emitió una nueva ley agraria; durante el sexenio de Ernesto Zedillo las transformaciones estructurales relacionadas con la vivienda fueron la actualización de los catastros; en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) y se promulgó la actual Ley de Vivienda, y por último, durante el gobierno de Felipe Calderón se ha avanzado en la modificación de la ley del ISSSTE y Conafovi, se convirtió en Comisión Nacional de Vivienda, órgano concentrador de la política habitacional.
5. En cuanto a los tipos de terrenos ocupados de manera irregular, Elías Huamán encontró los de propiedad privada, los de propiedad estatal y ocupación en terrenos de propiedad ejidal o comunal (donde, además, chocan los procesos urbanización y la reforma agraria con las formas tradicionales de tenencia, que no responden a normas, leyes y reglamentos).
6. En sus estudios Smolka encontró que el precio promedio del metro cuadrado de tierra ilegal, en ciudades latinoamericanas, es de 27 dólares, y el de tierra nueva varía entre 5 y 10 dólares el metro cuadrado.

7. De acuerdo con el censo del año 2000, en Colima y Villa de Álvarez sólo 6.5% y 4.7%, respectivamente, se dedicaba al sector primario; en Comala 72.8% laboraba en el sector terciario; en Coquimatlán, 37.4%, y en Cuauhtémoc, 45.5%.
8. Ésta se estableció en 1980; cuando se publicó el programa de la conurbación Colima-Villa de Álvarez, fue reconocida en el Sistema Nacional de Ciudades de 1982 y posteriormente, en 1983, se expidió su primer plan director urbano.
9. A principios de este 2007, Comala, Coquimatlán y Cuauhtémoc se organizaron junto con Armería, Ixtlahuacán y Minatitlán, los municipios más pobres del estado de Colima, con el fin de obtener recursos para atender las necesidades de sus habitantes; en parte, pretendía apoyarse en la figura de la metropolización como un esquema viable para la obtención de apoyos, pero el 25 de agosto de 2007 se dio a conocer la desaparición de esa unidad por no haber obtenido logros durante su funcionamiento (*Milenio*, 2007: 9).
10. A partir de entonces, los empresarios pugnarían por reducir aún más las dimensiones para los terrenos de alta densidad; actualmente, el frente mínimo es de 6 metros.
11. La población era de 103,492 habitantes en 1981 y en el año 2000 era de 196,318 personas.
12. El ejidatario era José Fonseca Gutiérrez y quien nos proporcionó la información fue su hijo Gabriel Fonseca Servín.
13. En un documento consultado se habla de los colonos que habían pagado totalmente y los que restaban por pagar, dando una suma de 315 pesos.
14. La compra fue hecha a Enedina Barney Gómez, apoderada legal de Amalia Vargas Barney, consta en la escritura pública número 1264, inscrita en el Registro Público de la Propiedad con el número 51, finca 15486, del libro 170, sección de propiedad con fecha del 22 de junio de 1976, y fueron adquiridos por Jorge Cárdenas Cortés, en calidad de presidente municipal.
15. Esta organización estaba registrada con el número 120 del libro 18 de la sección de Sociedades y Poderes del Registro Público de la Propiedad, con fecha del 1° de febrero de 1974.
16. Según un documento, la presidencia de Villa de Álvarez había sido enterada de que hubo personas que incluso pagaron tres veces esa cantidad.
17. Aunque en el decreto aparecen 46, tal vez porque dos personas aparecen con dos lotes a su nombre. La colonia tenía 27 manzanas.
18. Los cuales ascendían a 3,304 pesos por lote para los gastos de urbanización, más 321 en el caso de los predios ubicados en esquina; también debían pagar 800 pesos por metro cuadrado por pago de escrituras; todos los lotes de la colonia Adolfo López Mateos eran de 160 m^2.

19. En el documento se alude a la administración municipal 1974-1976, cuyos propósitos eran comprar los terrenos para regularizar la citada colonia. Además, para asegurarse de que la información era verídica, las comisiones del Congreso de Peticiones y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas sostuvieron reuniones con las directivas de las tres colonias.
20. También en este caso aparecen dos personas con dos lotes.
21. El expediente de expropiación quedó concluido el 22 de noviembre de 1984 y había sido declarado por la gobernadora Griselda Álvarez, dicho terreno estaba escriturado a nombre de Amalia Vargas Barney con la inscripción No. 468 del libro 27 de la sección de Propiedad del Registro Público de la Propiedad.
22. En la escritura pública No. 3560 e inscrita en Registro Público de la Propiedad bajo el Folio No. 030458 del 6 de mayo de 1986.
23. El terreno estaba integrado por dos predios, uno con una superficie de 31,107.18 m² y el otro de 109,999.32 m², la compra-venta quedó inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en la escritura con folio real número 028977 y 028976 del 6 de febrero de 1986.
24. Por el momento desconocemos el nombre de dicha asociación y si alguna vez estuvo inscrita oficialmente en el Registro Público de la Propiedad.
25. De cuatro colonias no hemos podido encontrar información.
26. Por ejemplo, el ayuntamiento de Villa de Álvarez, en 1987, solicitó al Congreso local la autorización para gestionar la ampliación de un crédito ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., que le fue concedida. El mismo ayuntamiento había adquirido, en 1984, un préstamo por 42 millones 212 mil pesos para la construcción del sistema de alcantarillado en las colonias Del Valle y Emiliano Zapata, el cual había sido insuficiente, por lo que después solicitó una ampliación del crédito por hasta 23 millones 722 mil pesos, para terminar la citada obra, que daría servicio a 291 descargas y serviría para instalar 291 medidores; así pues, se solucionaría la dotación de una parte de los servicios públicos en las colonias mencionadas. Esto muestra cómo las autoridades siempre han procurado atender a esos asentamientos, aunque incumplan algunas de las disposiciones urbanas. Otra acción realizada por el gobierno 1979-1985 fue solicitar en 1982 la autorización del Congreso del estado para contratar un crédito por 1,034 millones de pesos con el Fideicomiso Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y Banca Somex, S.A., de la Ciudad de México, el motivo era iniciar un programa de construcción de 2 mil viviendas para los sectores de escasos recursos.
27. Justamente esa fue una de las quejas de los ocupantes del terreno en donde se fundaría la colonia Liberación II; al respecto pedían a la gobernadora "Girar las

instrucciones para que las distintas corporaciones policíacas dejen de amenazar y hostigar" y fue el caso, años más tarde, de algunos miembros de Antorcha Campesina, cuyos dirigentes se quejaron ante el gobernador Carlos de la Madrid Virgen, porque sus miembros eran agredidos por supuestos elementos de la policía. También en la entrevista con una de las fundadoras de la colonia Emiliano Zapata señaló que en algún momento fueron objeto de represión.

28. En el oficio de autorización definitiva publicado, las colonias San Rafael, El Paraíso y Moctezuma aparecen como ubicadas en un polígono de 188-46-08 hectáreas del ejido La Estancia.

29. En el oficio en donde el gobernador del estado informa al director del Instituto de Vivienda del Estado de Colima se menciona que ésta y otras colonias se encuentran en una superficie regularizada de 188-46-08 hectáreas de terrenos que pertenecieron al ejido La Estancia.

30. La urbanización progresiva, de acuerdo con la ley de asentamientos humanos del estado de Colima "es aquella en la que el urbanizador o promovente ejecutará la totalidad de las obras mínimas de urbanización, en el plazo y con las especificaciones que haya determinado el ayuntamiento; dichas obras podrán ejecutarse con la cooperación de los beneficiados del aprovechamiento" (LAHUEC, 1994: 60,72,88).

31. La ocupación más baja es de 14% en uno de los asentamientos de El Trapiche, municipio de Cuauhtémoc, y la más alta en Mirador de la Cumbre I, con 94%.

32. La introducción de las redes de infraestructura se ha hecho con el apoyo del Programa Hábitat.

El régimen de propiedad en la irregularidad de la tenencia de la tierra o cómo producir un mercado de suelo para los pobres en la ciudad de México. El caso de la delegación Milpa Alta

Nohemí Briseño Martínez[1]
Claudia Higuera Meneses[2]

Introducción

La urbanización de nuestras ciudades no es un todo homogéneo, en donde la tierra que les circunda posea características similares que permita la misma inclusión en el mercado inmobiliario. Un ejemplo de ello es el proceso de urbanización que se ha desarrollado en el área periférica de la Ciudad de México: en específico la delegación de Milpa Alta. El caso de Milpa Alta permite analizar el fenómeno de la informalidad, la magnitud y características que ésta posee en un contexto donde precisamente el régimen jurídico es uno de los elementos que incide en las prácticas sociales que la conforman, así como es determinante en la producción de un mercado de tierra potencial para pobres en la ciudad de México. Por ello, resulta necesario abordar el análisis de las acciones que se instrumentan como parte de las políticas públicas de atención a los procesos de ocupación irregular del suelo, las posibilidades que poseen de ser implementadas y resolver la problemática de la urbanización irregular.

La presente investigación tiene como objetivo reflexionar al respecto de las limitantes que establece el régimen de la propiedad a la política pública dirigida a erradicar el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del suelo urbano. Cómo se enfrenta la informalidad cuando se traslapa el orden jurídico (agrario, ambiental, urbano), diferentes niveles de autoridad (federal, estatal y delegacional) y distintos actores sociales que inciden en la problemática; cómo se puede intervenir,

qué acciones se pueden implementar desde los sectores público, privado y social para erradicar dicho fenómeno y sobre todo, orientar y controlar el proceso de urbanización. La reflexión se orienta a partir de cuatro apartados: el primero presenta el contexto en cuanto a la dinámica poblacional, las condiciones de vida y pobreza, y la actividad económica; el segundo establece los antecedentes en cuanto al régimen de propiedad comunal, ejidal y privado; el tercero expone el funcionamiento y la modalidad del mercado de suelo, y cuarto apartado presenta la forma en que se ha dado el proceso de urbanización y la irregularidad. Por último, se hace un esbozo sobre algunas recomendaciones y consideraciones finales.

1. Contexto

La delegación Milpa Alta ocupa una superficie total de 28,375 hectáreas, que representan el 19.06% del área total del Distrito Federal (D.F.), siendo la segunda delegación más extensa. La zona ocupada por los poblados rurales abarca una extensión de 1,445 hectáreas distribuida en 12 poblados: Villa Alta, San Jerónimo Miacatlán, San Bartolomé Xicomulco, San Salvador Cuauhtenco, San Pedro Atocpan, San Pablo Oztotepec, San Lorenzo Tlacoyucan, San Francisco Tecoxpa, San Juan Tepenahuac, San Antonio Tecómitl, San Agustín Ohtenco y Santa Ana Tlacotenco que conforman los asentamientos de la delegación. El área de conservación de la delegación ocupa una superficie de 26,930 hectáreas (Programa Delegacional, 1997). Todo el territorio de la delegación se encuentra en Suelo de Conservación, colindando al norte con las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac; al este con los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec del Estado de México; al sur limita con los municipios de Tlanepantla y Tepozotlán del Estado de Morelos, y al oeste con las delegaciones de Tlalpan y Xochimilco.

1.1. Dinámica poblacional

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es donde se encuentran algunas de las concentraciones de población más importantes de México y del mundo. En relación con el resto de las delegaciones del Distrito Federal, la población de la delegación Milpa Alta es la que menos creció entre 1950 y 2005. En 1950 contaba con 18,212 habitantes, que para el año

2005 habían aumentado a 115,895, lo que significa que su población se multiplicó poco más de 6.35 veces en las últimas casi seis décadas; esta demarcación siempre ha sido una de las menos pobladas del Distrito Federal a lo largo de este periodo. Es importante señalar que Milpa Alta mantuvo cierta lejanía con respecto a los movimientos demográficos que tuvieron lugar en la Ciudad de México. El periodo de mayor incremento demográfico lo tuvo Milpa Alta entre 1990 y 2005, cuando duplicó su población, ya que aumentó a 52,241 habitantes, cifra similar a la que tenía en 1980 (gráfica 1) hasta llegar a la cifra actual (Flores, 2007). Otro aspecto relacionado con su población es el tema de la densidad poblacional, por su posición periférica dentro de la Ciudad de México, esta demarcación ha tenido la característica de no alcanzar las altísimas densidades por hectárea que llegaron a tener las delegaciones centrales y se conserva como la más rural de las 16 delegaciones del Distrito Federal y la que menos densidad por hectárea presenta, 4.3 hab./ha[2]. Por supuesto que contribuye a ello el ser la segunda delegación más extensa del D.F. Después de Tlalpan (Flores, 2007).

Gráfica 1

Crecimiento poblacional 1950-2005, delegación Milpa Alta

CRECIMIENTO POBLACIONAL 1950-2005
DELEGACIÓN MILPA ALTA
POBLACIÓN
140,000
120,000
100,000
80,000
60,000
40,000
20,000
0
16,212
24,379
33,694
53,616
63,654
81,102
96,773
115,895
POBLACIÓN
1950
1960
1970
1980
1990
1995
2000
2005
PERIODO

Fuente: Elaboración propia con base en Censo General de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000, y Conteo de Población y Vivienda 1995 y 2005 INEGI.

1.2. Migración

En relación con la población inmigrante, los flujos migratorios a Milpa Alta, se observa que entre 1990 y 2000 el acumulado de las personas nacidas en otro lugar diferente a la entidad pero que radican actualmente en Milpa Alta pasaron de 10% de la población total de 1990 a 13.3% para el año 2000. En 2005, un estimado de la población no nacida en Milpa Alta pero que reside en la delegación ascendería a 11.9% de sus habitantes. Así, contrario a lo que se espera, se puede decir que Milpa Alta no ha sido muy atractiva para los inmigrantes, a diferencia de prácticamente todas las otras delegaciones del D.F. o de los municipios conurbados del Estado de México, en donde hay municipios en que más de la mitad de sus habitantes nacieron en otras entidades. Los estados que para el año 2005 habían aportado la mayor parte de los habitantes no nacidos en Milpa Alta eran, en primer lugar, el Estado de México, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Aparte, el índice de masculinidad es el más alto de todo el D.F., lo que indica que ha habido poca emigración de habitantes masculinos de Milpa Alta hacia otras delegaciones del D.F. o estados del país y, en cambio, muy probablemente se está expulsando población femenina, probablemente joven, tanto hacia las otras delegaciones del D.F. como a otras entidades del país, e incluso quizás hacia los Estados Unidos de América. Se puede concluir que la inmigración al Distrito Federal tiene poca importancia para Milpa Alta y no afecta mayormente el monto de su población ni sus tasas de crecimiento.

1.3. Fecundidad

A pesar de que el D.F. como un todo presenta un nivel reproductivo bajo, aún existen diferencias importantes entre las delegaciones que la componen. Algunas delegaciones como Milpa Alta, la de más reciente conurbación, presentan aún niveles altos y llegan a tener como descendencia final promedios mayores a los cuatro hijos entre las mujeres del grupo de edad 45-49 años. El primer hijo en promedio lo alcanzan las mujeres de Milpa Alta cuando tienen entre 20 y 24 años, y el segundo entre los 25 y 29 años. Las mujeres de Milpa Alta no solamente son madres más jóvenes sino que tienen más hijos al final de su vida reproductiva que las mujeres de delegaciones como Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo o Coyoacán. Pero además, Milpa Alta es la delegación que mantiene la tasa global de fecundi-

dad[3] más elevada del D.F. (datos para 1999) ya que es de 2.53 hijos por mujer, 0.5 hijos por mujer más elevada que la de toda la entidad, que es de 2.03, lo que coloca a ésta última ligeramente por debajo de lo que se considera el nivel de reemplazo demográfico[4] (Flores, 2007).

1.4. Hogares

El proceso de transición que ha vivido la población de la delegación Milpa Alta en los últimos 55 años afecta a los hogares y a las familias que viven en ellos y provoca recomposiciones de sus características sociodemográficas en general. El análisis de los hogares, de los diferentes arreglos familiares que adoptan sus integrantes y de sus montos según su momento dentro del ciclo de vida nos proporciona información de gran relevancia para entender cuáles son las necesidades de vivienda de su población. Generalmente, todos los hogares tienen una vivienda aunque su calidad puede ser muy disímil, la cual tiene un papel central en la calidad de vida de los individuos que la habitan, además de ser un factor importante para tener niveles mínimos de bienestar. A través de los hogares podemos llegar a las viviendas, a sus características y a las necesidades de sus pobladores. Esto, además, tiene gran importancia cuando se proyectan las necesidades de vivienda de una población. En cuanto a los hogares de Milpa Alta en sí mismos, siempre de acuerdo con el II Conteo de 2005, éstos ascendían a 27,671, mientras que había 26,859 viviendas particulares, lo que nos da como resultado 1.03 hogares por vivienda, valor mayor al del Distrito Federal –de 1.002– (Flores, 2007). Ello quiere decir que había 3.0% más hogares que viviendas y que ese porcentaje de hogares compartían una misma vivienda, dando lugar a los diferentes arreglos familiares que podemos encontrar en la delegación. Además, ya que Milpa Alta tiene la tasa global de fecundidad más elevada del D.F. y por tanto el mayor número de hijos por mujer y por familia, como consecuencia los hogares de Milpa Alta son los más grandes del D.F..

1.5. Vivienda

Para 2005 existen en esta delegación 26,859 viviendas particulares, esto es, 5,509 más que las registradas en 2000. Durante el periodo comprendido entre 1990-2005 Milpa Alta ocupa el primer lugar de las delegaciones con mayor ritmo de crecimiento de viviendas particulares, con una tasa de

crecimiento de casi 4%, seguida muy de cerca por las delegaciones de Cuajimalpa y Tláhuac. El promedio de ocupantes por vivienda para 2005 es de 4.3 personas, cuando 15 años atrás este promedio era de 5.2, lo anterior debido al cada vez menor tamaño de las familias de Milpa Alta. Este promedio es superior al de todo el Distrito Federal, que fue de 4.6 en 1990 y de 3.8 para 2005, y es también el mayor de todas las delegaciones. Por tipo de vivienda, las construcciones en Milpa Alta son viviendas individuales y como sería de esperar, la inmensa mayoría de los milpaaltenses viven en casas particulares (95.75%), contra solamente 57.28% del resto de los habitantes del D.F.. Asimismo, en cuanto a la tenencia de la vivienda se puede observar que casi 76% de las viviendas y algo más que 75% de los habitantes de Milpa Alta habitan viviendas propias, y las viviendas rentadas apenas ascienden a 8.1% (Flores, 2007). En cuanto a la disponibilidad de servicios (agua entubada, drenaje y electricidad) en las viviendas, comparando los datos de los últimos 15 años del Distrito Federal contra los de Milpa Alta, se puede observar que, en general, ha mejorado paulatinamente la situación en las tres variables consideradas en las dos unidades político administrativas. No obstante, el porcentaje de viviendas sin agua entubada sigue siendo 10 puntos porcentuales mayor en Milpa Alta en relación con el D.F., y esta situación se ha mantenido sin mayores cambios en los últimos 10 años, entre 1995 y 2005.

En síntesis, Milpa Alta tiene condiciones de vida mejores que muchos otros municipios del país, sin embargo, en comparación con las otras delegaciones del Distrito Federal, la delegación muestra rezago importante en una serie de variables sociodemográficas. Como ya se dijo, dentro del D.F. es la delegación menos poblada, con el más alto índice de masculinidad y la edad mediana más baja. Asimismo, es la que tiene uno de los menores porcentajes de personas mayores de 65 años, el menor porcentaje de población entre 15 y 64 años y el más alto porcentaje de población menor de 15 años, y es, por tanto, la delegación más joven. También es la que tiene los menores niveles de escolaridad, ya que el promedio de años de escuela de sus habitantes es de 8.6, cercano al promedio nacional de 8.2, mientras que el promedio del D.F. para ese mismo indicador es de 10.2 años, casi año y medio más. Igualmente, tiene los menores niveles de población con educación superior y la mayor cantidad de gente que gana menos de dos salarios mínimos, y la menor de aquellos que ganan más de 10 salarios mínimos.

1.6. Condiciones de vida y pobreza

Durante el año 2000, las delegaciones del Distrito Federal en cuanto a la situación de la distribución en los niveles de pobreza cambiaron, y ocurrió en tal grado que las delegaciones que ocupaban el sitio de muy alta pobreza junto con Milpa Alta, Cuajimalpa y Tláhuac redujeron sus niveles de pobreza y se ubicaron dentro de las delegaciones con un alto nivel de pobreza[5].

Sin embargo, la delegación Milpa Alta continuó con un nivel de muy alta pobreza (véase cuadro 1), ubicándose sin lugar a dudas como la delegación con peores condiciones de vida de su población; esto remite a una cuestión importante: son las características rurales de la delegación lo que posibilita esto, o tal vez son las condiciones desfavorables de inserción al mercado de trabajo lo que potencia dichas condiciones (como veremos más adelante), aunadas a un nivel bajo de educación. Al parecer las tres condiciones juegan un papel preponderante para la determinación del nivel tan alto de pobreza existente en la delegación. En el mismo sentido, entre 1990 y 2000 se obser-

Cuadro 1
Nivel de pobreza D.F. 2000

Delegación	Nivel de pobreza
Benito Juárez	Muy bajo
Coyoacán	Muy bajo
Cuauhtémoc	Bajo
Miguel Hidalgo	Bajo
Azcapotzalco	Bajo
Iztacalco	Bajo
Venustiano Carranza	Bajo
Tlalpan	Bajo
Álvaro Obregón	Bajo
Gustavo A. Madero	Alto
Iztapalapa	Alto
Xochimilco	Alto
Cuajimalpa de Morelos	Alto
Tláhuac	Alto
La Magdalena Contreras	Alto
Milpa Alta	Muy alto

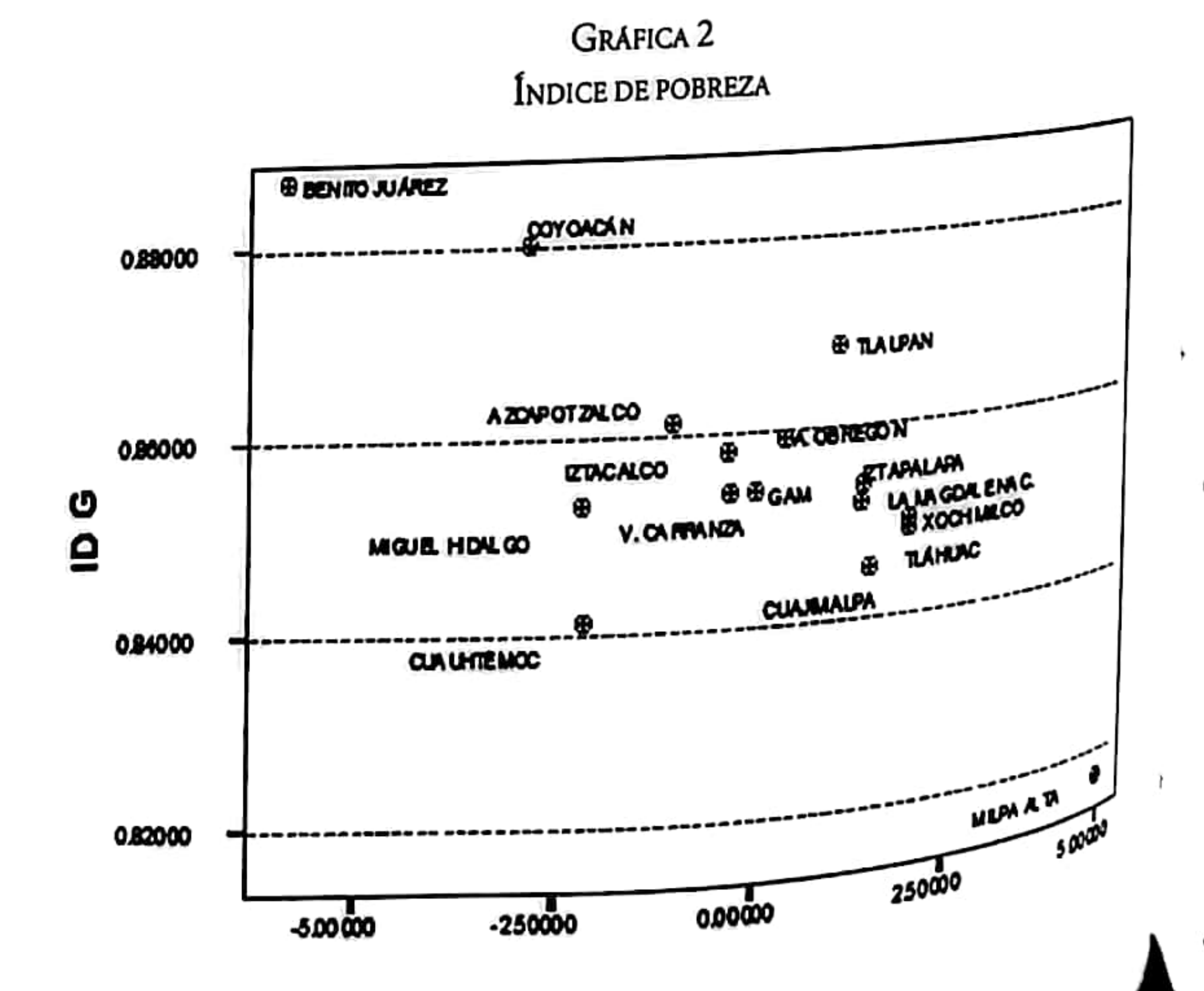
Fuente: Caloca, 2007.

va que el nivel de pobreza al interior de los poblados de la delegación se redujo. En 1990 los poblados que mostraban mayor nivel de pobreza eran Villa Milpa Alta, San Francisco Tecoxpa, San Pedro Atocpan y Santa Ana Tlacotenco. Para 2000 la situación cambia, debido a un incremento de la desagregación de las unidades territoriales[6] donde se expone una mayor cantidad de AGEBS con residentes en situación de pobreza extrema, en las que destaca la persistencia de Villa Milpa Alta, San Francisco Tecoxpa, San Pedro Atocpan y aparecen San Antonio Tecómitl y San Lorenzo Tlacoyucan.

En cuanto a los poblados que se encuentran en pobreza extrema, para 2005 se da una situación en la cual se mejoran las condiciones en un pequeño porcentaje (Caloca, 2007), ello se debe principalmente a la mejora en las condiciones materiales e infraestructura de las viviendas, y a un aumento en la captación de ingresos familiares a través de las mujeres que habitan en estos poblados y que están empleadas en una actividad remunerada. La distribución de la pobreza extrema principalmente corresponde a algunas zonas de Villa Milpa Alta, San Francisco Tecoxpa, San Pedro Atocpan, San Salvador Cuauhtenco y Santa Ana Tlacotenco. En un análisis más detalla-

GRÁFICA 2

ÍNDICE DE POBREZA



do, esta situación también se observa en el hecho de que el índice de desarrollo humano relativo al género[7] es el menor para la delegación, es decir, las mujeres de Milpa Alta son las que cuentan con el mayor grado de pobreza del D.F. y se encuentran rezagadas respecto de los hombres de manera considerable (véase gráfica 2). En este contexto, cabe destacar que en 1990 el porcentaje de la población que recibía remuneraciones precarias era 75.5%, lo cual disminuyó para 2000 a 75.0%; la distribución de esto corresponde con el hecho de que en 1990 el porcentaje de hombres con remuneraciones precarias era 74.3% y en 2000 pasó a ser del orden de 74.4%, es decir, se dio un mínimo aumento de la precariedad en los hombres, empero, en cuanto a las mujeres se observa que en 1990 el 79.3% de ellas contaba con remuneraciones precarias y para 2000 esta cifra disminuyó a 73.1%, esto es, el papel de las mujeres en la reducción de la pobreza a través de obtener mejores remuneraciones es fundamental para la reducción de la pobreza en la delegación.

1.7. Actividad económica

La principal actividad económica de la delegación Milpa Alta es la producción del nopal, la cual ascendió en 2006 a 250 mil toneladas, distribuida en 4,057 hectáreas, es decir, la mayor del país. Con excepción de San Bartolomé Xicomulco y San Salvador Cuauhtenco el resto son pueblos cultivadores de nopal-verdura, como se le llama localmente; es importante señalar que son 12 mil familias dedicadas a este cultivo. Le siguen en orden de importancia la producción de alimentos y el comercio al por menor. De acuerdo con los censos económicos 1998 y 2004 es el sector comercio junto con el subsector de comercio al por menor el de mayor participación relativa al pasar de 1,698 unidades económicas en 1998 a 2,035 para 2004, un crecimiento de 20%, es decir, es un sector muy vital, el cual permite argumentar que debido al relativo aislamiento y no fluida comunicación con las otras delegaciones, conduce a la proliferación de pequeños negocios entre los que destacan las tiendas de abarrotes y las verdulerías, a los que corresponde 30% del comercio al por menor. Sin embargo, éste no es el único sector que ha crecido de manera continua, la industria manufacturera pasó de 244 unidades económicas en 1998 a 338 en 2004, que significa un crecimiento entre 1998-2004 del orden de 35.8%, un crecimiento que está por encima de las unidades económicas del comercio al por menor, esto remite necesariamente a establecer que el llamado proceso de

terciarización de la economía no está ocurriendo en Milpa Alta, existe una orientación dual, crece el comercio y a su vez la manufactura.

Así como el comercio al por menor es el subsector principal del sector comercio, el subsector de producción de alimentos es el más importante de la industria manufacturera, y ambos, junto con la agricultura, los más importantes de la delegación. En cuanto al nivel de empleo en el comercio, fue del orden de 43.8%, es decir, es un sector que capta un importante número de fuerza de trabajo, pero la mayor parte de ella en condiciones salariales precarias; en el caso de la industria manufacturera éste creció 67.3%, un crecimiento mayor que en el comercio, lo cual refleja una actividad galopante y relevante para la economía de Milpa Alta.

Respecto al valor agregado en estos rubros, se establece un orden de importancia para los principales sectores. En primer lugar se sitúa la industria manufacturera, esto es, ya no es el sector comercio el que participa con el mayor monto de valor agregado, ello habla de que el crecimiento de la industria manufacturera está por encima del comercio. Sin embargo, la participación de la industria manufacturera de Milpa Alta es mínima, puesto que sólo participa con 0.1% de la población ocupada en manufacturas de la ZMCM en contraste con el 9.4% de Iztapalapa. Claro es que el sector primario es una actividad preponderante en Milpa Alta y cuya base principal corresponde a la producción de nopal, en la que se tiene el primer lugar respecto al D.F..

La Población Económicamente Activa (PEA) en 1990 era menor que la proporción de la Población Económicamente Inactiva (PEI), esto implicaba que existía un importante número de individuos que se encontraban en una condición de inactividad pero que muy probablemente en un corto periodo de tiempo se incorporaron al mercado laboral. Ello ocurrió en 2000, cuando en la mayor parte de los poblados, excepto en San Bartolomé Xicomulco, la PEA se colocó por encima de la PEI, es decir que buena parte de la población se incorporó al mercado laboral, claro que la mayoría en condiciones de precariedad. Parte significativa de ello es la incorporación de un mayor nivel de población al mercado laboral con una tasa de desempleo muy baja, lo cual remite a que si bien la mayor parte de la PEA se encuentra empleada, ésta se encuentra localizada en actividades con remuneración precaria, por ejemplo, involucrados en el cultivo del nopal, en pequeños negocios asentados en la calle o en pleno piso (comercio ambulante), o como dependientes y empleados en negocios de los cuales no son propietarios.

2. Régimen de propiedad: comunal, ejidal y privada

2.1. El origen de la propiedad comunal

De acuerdo con los títulos primordiales[8] Milpa Alta fue fundada en 1555; como se mencionó anteriormente, está conformada por 12 pueblos que poseen un origen fundacional diverso. En primer lugar están los nueve pueblos que se reconocen como fundadores del antiguo "Malacachtepec Momozco", a partir de este reconocimiento se han autonombrado "Confederación de los Nueve Pueblos de Milpa Alta"[9] Éste es un referente fundamental que permite argumentar el carácter originario de estos nueve pueblos en cuanto al reconocimiento de la propiedad y el derecho absoluto sobre la tierra de todos los pobladores originarios. Los nueve poblados de origen Momozco son: Villa Milpa Alta, actual cabecera delegacional, Santa Ana Tlacotenco (en náhuatl significa "en la orilla del breñal'"o "lugar de breñales"), San Pablo Oztotepec (*oztoticpa*: "encima de la gruta", o según otra versión, "lugar de cuevas"), San Pedro Atocpan ("sobre tierra fértil" o "lugar de las planicies"), San Lorenzo Tlacoyucan ("donde se juntan o se hunden los breñales"), San Jerónimo Miacatlán ("cerca de donde hay cañas o varas de flechas", "lugar de los carrizales"), San Francisco Tecoxpa ("sobre piedras amarillas"), San Agustín Ohtenco ("en la orilla del camino"), San Juan Tepenáhuac ("cerro cercano del agua"). Los otros dos pueblos se reconocen a sí mismos como de procedencia xochimilca, enclavados en la zona noroeste de Milpa Alta y son: San Salvador Cuauhtenco ("a la orilla del bosque" o "lugar de leñadores") y San Bartolomé Xicomulco ("en el hoyo grande" o "lugar de laderas" o "el ombligo de las laderas"). El último poblado, San Antonio Tecómitl, ("en la olla de piedra"), es un pueblo cuya cultura, lazos y tradición están más relacionados con la delegación Tláhuac desde su origen a la fecha. En el documento no se incluye a Xicomulco ni a Tecómitl, éste último que sí es parte de la historia fundacional, y San Agustín Ohtenco (actualmente integrante de la Confederación) tampoco aparece, aunque se señala que San Agustín Ohtenco fue fundado por la migración de un barrio de Villa Milpa Alta y de este modo forma parte de la integración colonial de Milpa Alta y tiene el reconocimiento de la propiedad de la tierra por parte de los españoles[10].

Tanto la Confederación de los nueve pueblos como San Salvador Cuauhtenco plantean una versión distinta sobre sus orígenes conforme a la

cual legitiman sus demandas agrarias de propiedad comunal. Los nueve pueblos cuentan con un documento rector que hace posible su unidad y es justamente de esta historia común de la cual proviene el conflicto agrario con el poblado de San Salvador Cuauhtenco, al cual no se le reconoce ni histórica, ni étnicamente como parte de los fundadores de Milpa Alta. No obstante, la resolución presidencial de confirmación y titulación de bienes comunales en 1953 favorece a San Salvador Cuauhtenco, reconociendo su posesión de 7 mil hectáreas de bosque (cuadro 2). En la actualidad el conflicto sigue vigente, la Confederación continúa interponiendo recursos de revisión de las sentencias del Tribunal Agrario favorables a San Salvador Cuauhtenco. De acuerdo con lo que señala Gomezcésar Hernández, lo que ha permitido que las resoluciones jurídicas resulten favorables (las más de las veces) a San Salvador Cuauhtenco es que cuentan con una Merced Real otorgada en 1555 por el virrey Luis de Velasco. "Existe una diferencia sustancial entre los títulos primordiales de Milpa Alta y la Merced Real de San Salvador Cuauhtenco, en tanto que, los primeros son un documento de indudable manufactura indígena y el segundo de las autoridades coloniales" (Gomezcésar, 2005). La importancia del relato histórico res-

CUADRO 2

PROPIEDAD COMUNAL POR SUPERFICIE Y NÚMERO DE COMUNEROS

Pueblo	Núm. de comuneros	Superficie total
Tecoxpa	207	
Miacatlán	164	
Ohtenco	100	
Tepenáhuac	153	
Villa Milpa Alta	1 495	26,913.6 ha*
Tlacotenco	783	
Tlacoyucan	412	
Atocpan	454	
Oztotepec	647	
Cuauhtenco	S/N	

Nota: Comprende 6,913.6 ha en conflicto.
Fuente: Subdirección de Tenencia de la Tierra. Dirección General Jurídica y de Gobierno. Delegación Milpa Alta, 13 de agosto de 2007.

pecto a los orígenes es relevante, en tanto que, en este caso, establece la legitimidad originaria de la propiedad de la tierra. Es parte del alegato y expediente agrario que la representación comunal (la Confederación como San Salvador Cuauhtenco) presenta formalmente, ante las diferentes autoridades, para fundamentar su propiedad sobre las tierras comunales. Además, el interés por orientar el discurso histórico en relación con la propiedad de la tierra y en cualquier tipo de diferendo agrario, se convierte en un discurso común de los pobladores para fundamentar su derecho a disponer de la tierra y en este sentido, la asimilación del discurso histórico por parte de los pobladores originarios tiene un impacto en la urbanización irregular del territorio.

La toma de la tierra como acto primitivo que establece un derecho (Orestes, 2001) y la propiedad suprema de la comunidad en su totalidad son elementos que ya han sido reconocidos como fundamento de todo derecho sobre la propiedad del suelo. La toma de la tierra es el primer título jurídico en que se basa todo derecho posterior. La importancia de este fenómeno ha sido reconocida desde tiempo atrás por los grandes filósofos del derecho, juristas e investigadores, de tal forma que la esencia del acontecer político e histórico que fue la fundación de los nueve pueblos en Milpa Alta está en la toma de la tierra que determina evidentemente una propiedad pero no sólo esto, lo que involucra es la soberanía y dominio en general del territorio. Como tal lo reconoce la ley, constituye la base del ordenamiento jurídico que regula esta propiedad, que en esencia son los Títulos Primordiales considerados en el artículo 27 constitucional, su reglamentación en la Ley Agraria y otras leyes, códigos y reglamentos sobre la materia. El ordenamiento jurídico señalado reconoce el derecho a la propiedad de la tierra pero es necesario tomar en cuenta que también es la esencia de un poder político, en este caso ejercido fundamentalmente por la representación de Bienes Comunales de Milpa Alta, un núcleo de poder hegemónico, fuerte y cohesionado que configura la jurisdicción sobre la tierra como un ejercicio de pleno derecho, preeminente a cualquier otra ley u ordenamiento jurídico, entiéndase por esto la Ley de Ordenamiento Ecológico, Desarrollo Urbano, Asentamientos Humanos, etcétera.

2.2. Propiedad ejidal

El 4 de octubre de 1925, los pobladores originarios de Santa Ana Tlacotenco, San Francisco Tecoxpa, San Jerónimo Miacatlán y San Juan Tepenáhuac

CUADRO 3

PROPIEDAD EJIDAL SEGÚN SUPERFICIE Y NÚMERO DE EJIDATARIOS

Poblado	Núm. de ejidatarios	Superficie (ha)
Tlacotenco	465	400
Tepenáhuac	37	46
Miacatlán	59	59
Tecoxpa	112	112
Tecomitl	334	1 275
Total	**1 007**	**1 892**

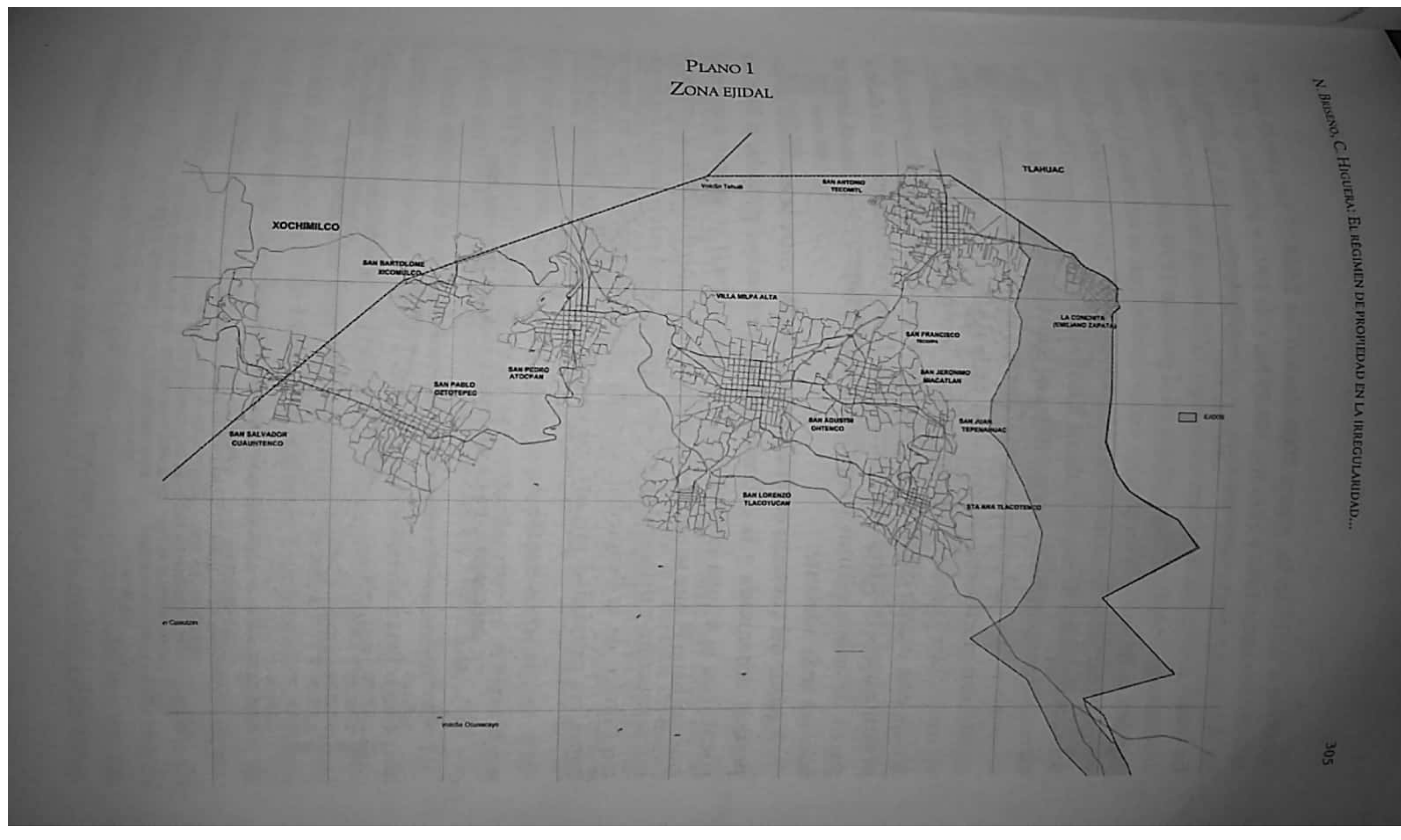
Fuente: Subdirección de Tenencia de la Tierra. Dirección General Jurídica y de Gobierno. Delegación Milpa Alta, 13 de agosto de 2007.

presentaron ante la Comisión Agraria la solicitud formal de restitución de tierras. La posesión provisional se dio el 7 de diciembre de 1929, y la definitiva el 3 de marzo del año siguiente, aunque la superficie dotada fue de 153 hectáreas, por lo tanto, los ejidos contaron apenas con un total de 519 hectáreas, cantidad insuficiente para permitir la subsistencia plena de sus habitantes (véase plano 1). En la actualidad el ejido cuenta con un total de 1,892 hectáreas en Milpa Alta (véase cuadro 3), y es importante señalar que a excepción del poblado de San Antonio Tecómitl, la propiedad ejidal no está incorporada al mercado de suelo irregular. Con base en las evidencias se puede señalar que la unidad del núcleo ejidal ha impedido la urbanización del ejido. El ejido de Milpa Alta es aún productivo, aunque reconocen que existe una presión constante por parte de algunas desarrolladoras inmobiliarias interesadas en constituir sociedades mercantiles rentables. Un factor determinante en el control de esta situación es que se encuentra inserto en suelo de conservación. Además, la organización de los ejidatarios mantiene una fuerte cohesión que les ha permitido responder de manera contundente ante la problemática que enfrentan por la falta de apoyos a proyectos productivos, que hasta el momento son insuficientes, no obstante se mantiene la actividad productiva del ejido.

2.3. Propiedad privada

En Milpa Alta el crecimiento de la superficie urbana se relaciona con la propiedad privada: a partir del análisis de estadísticas oficiales[11] se puede observar que en 1990 la superficie urbana era de 2,506.59 hectáreas; en 1995 esta

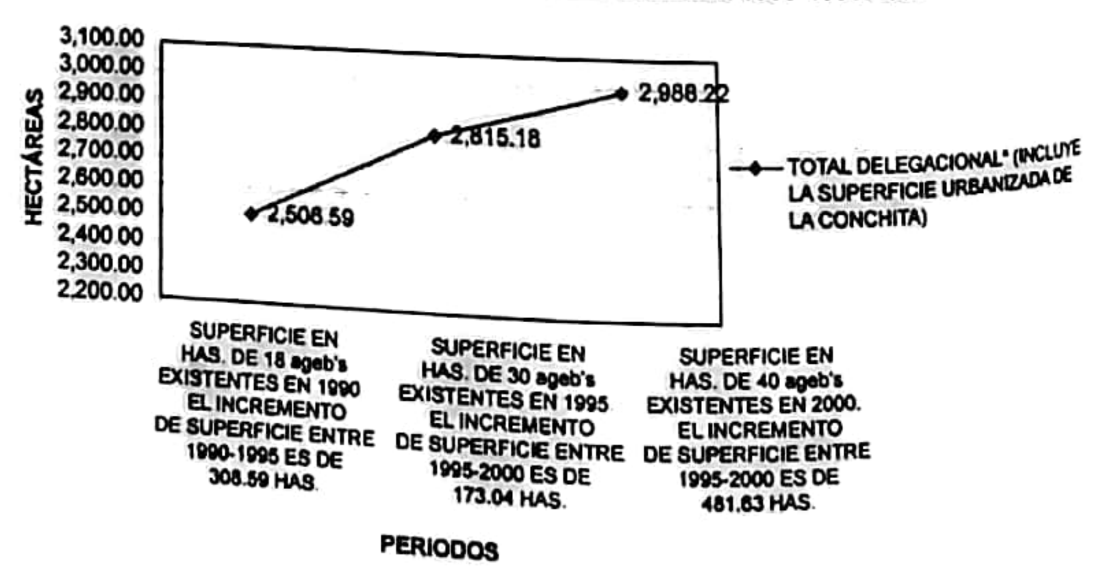
Plano 1
Zona ejidal



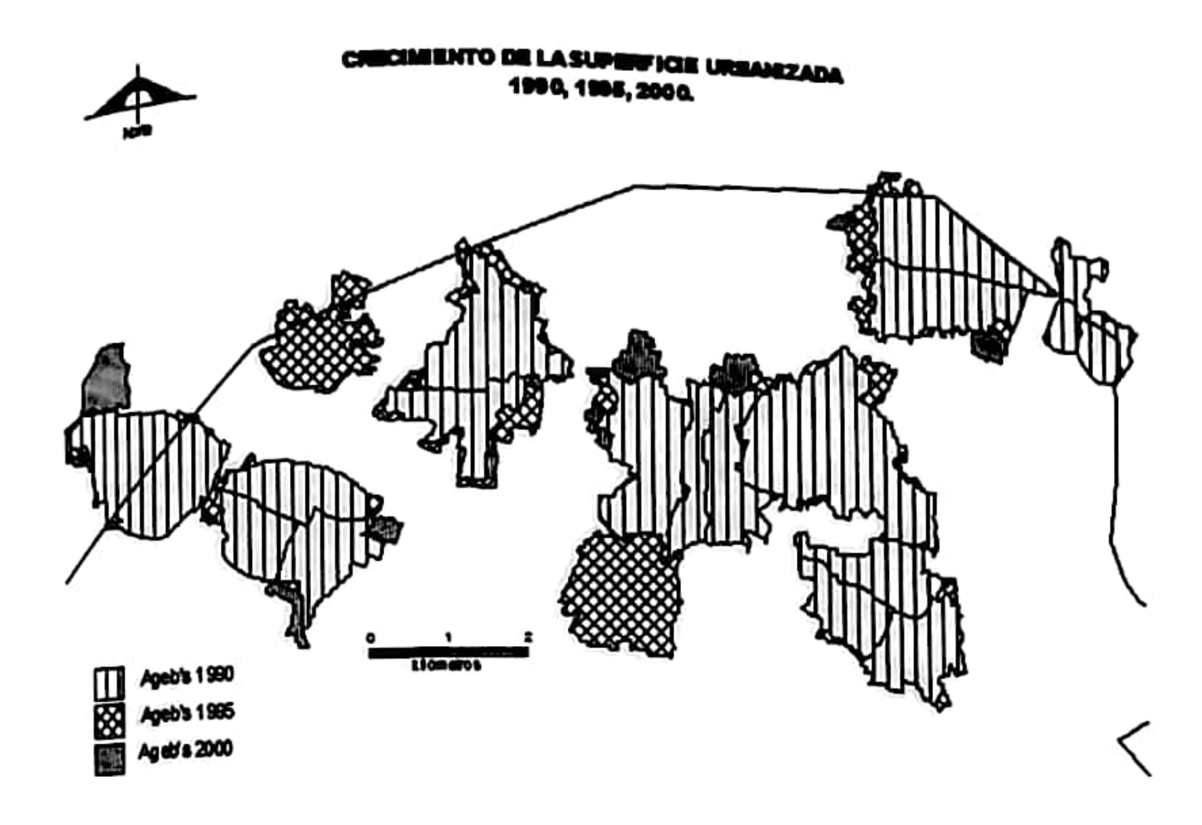
aumentó a 2,815.18 ha, y para 2000 alcanzó las 2,988.22 ha, por lo que el incremento entre 1990 y 1995 fue 308.59 ha, y de 1995 a 2000 fue de 173.04 ha. Así, en el periodo 1990-2000 el incremento de la superficie fue de 481.63 ha (véase gráfica 3). Sí observamos espacialmente el comportamiento del crecimiento de la superficie urbana en el periodo 1990-2000, encontramos que éste se ha dado en torno a los denominados cascos urbanos. La expansión más importante se muestra entre 1990 y 1995, principalmente en torno a los poblados de San Bartolomé Xicomulco y San Lorenzo Tlacoyucan; en menor proporción en los poblados de San Antonio Tecómitl, San Pedro Actopan y San Francisco Tecoxpa. Entre 1995 y 2000 los poblados que mostraron crecimiento fueron Villa Milpa Alta y San Pablo Oztotepec, en una mínima proporción San Antonio Tecómitl y San Salvador Cuauhtenco; éste último creció en la parte norte que se encuentra traspasando el límite hacia la delegación Xochimilco. Dicho crecimiento se ha dado a partir de asentamientos irregulares (véase plano 2) y sobre el tema se hablará más adelante.

A partir del contexto anterior, existe relación entre la extensión de superficie urbanizada y la delimitación de propiedad privada; si bien no cuenta con la misma extensión, sí hay coincidencia en cuanto a que es el casco urbano el que se encuentra regularizado: con dotación de servicios e infraestructura y principalmente, en algunos casos están dentro del Registro Público de la Propiedad, se paga impuesto predial, por lo tanto se considera propiedad privada, así lo establece el Padrón Territorial de la

GRÁFICA 3



Plano 2



Subtesorería de Catastro, en tanto que determina la base gravable de las contribuciones que tengan por objeto la propiedad o posesión de bienes inmuebles, así como la transmisión de los mismos, en términos de las disposiciones fiscales aplicables, entre otras atribuciones[12]. Ahora bien, si partimos de que el tipo de propiedad predominante es de carácter comunal y en proporción menor ejidal, sobre la propiedad social es que se sobrepone la propiedad privada, como se puede observar en el *plano 3* que presenta los tres tipos de propiedad coexistentes en Milpa Alta.

Como síntesis de la situación actual y previamente a plantear la problemática, ante la ausencia de oferta de suelo para vivienda para la población de bajos ingresos en el Distrito Federal, la delegación Milpa Alta constituye una de las principales reservas territoriales para el mercado de suelo informal. El poblamiento en Milpa Alta responde a un proceso de urbanización basado en la conurbación de pueblos sujetos a una tendencia de crecimiento demográfico y urbano de gran magnitud, con un patrón de poblamiento extensivo, de baja densidad y en condiciones marginales, de precariedad y de riesgo. Por su localización geográfica y debido a su origen y proceso de desarrollo, Milpa Alta presenta desarticulación en sus asentamientos con la propia delegación y el resto de la ciudad, entre otros.

Plano 3

3. Modalidades del mercado de suelo en Milpa Alta. Comunal y ejidal

Ha sido necesario tomar en cuenta los mecanismos no mercantiles de acceso al suelo (historia fundacional, poder político de la representación comunal, conflicto agrario, etc.) porque como se ha planteado son un medio importante para acceder al suelo de Milpa Alta, sin embargo no están desligados de los mecanismos de mercado (precio de suelo, evolución de los precios, los valores promedio, valores catastrales, etc.), simultáneamente operan en una oferta concreta en el mercado de suelo de la Ciudad de México.

Esta oferta se desarrolla tanto en el llamado casco urbano que es la superficie urbana reconocida por las autoridades (GDF, Delegación) en el territorio de cada poblado, como en los llamados asentamientos irregulares, que es la superficie urbanizada "sin reconocimiento oficial" que se localiza fuera del perímetro del casco urbano (véase plano 3).

En el primero, de acuerdo con los datos que los valores catastrales proporcionan (indican el comportamiento general del valor del suelo en los poblados), se pueden señalar los valores más altos del suelo en Tecómitl, continúa Villa Milpa Alta; le sigue Atocpan, Xicomulco, Cuauhtenco, Ohtenco, Tlacotenco, Miacatlán, Tecoxpa, Oztotepec y finalmente (co-

rrespondiendo a los de menor valor) Tlacoyucan y Tepenáhuac (Gallegos, 2000). Como se observará más adelante, el valor del suelo en el poblado es un factor que impacta en el mercado irregular de suelo porque la producción urbana del poblado, es decir la construcción de equipamiento y obra pública, es uno de los atractivos que en combinación con la distancia al casco urbano posibilita a los habitantes del asentamiento irregular el acceso a la ciudad (servicios urbanos, equipamiento) y una mayor posibilidad de incorporarse a la superficie urbana oficialmente reconocida (regularización).

De acuerdo con lo señalado por algunas autoridades[13], la lotificación irregular de la tierra en Milpa Alta se remonta a la década de los sesenta, desde entonces, a través de la urbanización irregular del territorio se han producido 114 asentamientos irregulares (véase plano 4) que muestran la transformación del mercado de suelo de la demarcación. Incluso, es posible afirmar que en cada poblado existe una oferta diversificada de suelo de acuerdo con la combinación de variables como las siguientes: 1) localización del poblado con respecto al D.F., 2) características ambientales de la delegación, 3) equipamiento urbano del poblado, 4) distancia del asentamiento irregular al casco urbano, 5) grado de consolidación del asentamiento irregular y 6) tamaño del lote. La ponderación de estas variables determina el precio del lote y una oferta específica en el mercado de suelo de la delegación. A partir de las entrevistas realizadas a representantes de los asentamientos irregulares en cada uno de los poblados[14], se logró conocer que éstas fueron algunas de las consideraciones que los compradores tomaron en cuenta para optar por alguno de los poblados en la adquisición de un lote o terreno (véase cuadro 4).

Por ello, como se puede observar, el precio por metro cuadrado sería el más alto que se encuentra en el mercado (año 2004), en tanto que todos los casos refieren a asentamientos irregulares consolidados que tienen un proceso de urbanización, en promedio, de 20 años[15]. Se trata de asentamientos creados en la década de los 80 y que en general tienen como características acceso a los servicios urbanos por red (el agua la obtienen por rebombeo, cuentan con conexión regular a la red de drenaje y energía eléctrica, además de alumbrado público), los caminos de penetración están pavimentados y las calles delimitadas con banqueta y guarnición. La edificación de las viviendas en estos asentamientos también destaca por su grado de consolidación, en general, poseen cimientos, piso de cemento, techo de losa y paredes de ladrillo, en lo que varía es en el número de pisos (máximo 3) y

Plano 4

Cuadro 4

Oferta mercado de suelo asentamientos irregulares, Milpa Alta

Pueblo	Precio suelo	Localización del poblado respecto al DF	Equipamiento urbano del poblado	Características naturales de la delegación	Tamaño lote	Grado de consolidación asentamiento
Oztotepec	✔	?		?	?	?
Cuauhtenco	✔	?		?	?	?
Tecomitl	✔	?	?	?	?	?
Villa Milpa Alta	✔		?	?	?	?
Atocpan	✔	?	?	?	?	?
Xicomulo	✔	?		?	?	?
Tlacotenco	✔			?	?	?
Tepenáhuac	✔			?		?
Miacatlán	?			?		?
Tecoxpa	?			?		?
Tlacoyucán	?			?		?

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas en asentamientos irregulares, delegación Milpa Alta, 2004.

la superficie construida; en estos asentamientos son menores los casos de viviendas con material predominante de lamina de cartón. Además del grado de consolidación urbana del asentamiento irregular, la variabilidad de los precios de suelo entre los poblados está condicionada por la localización respecto al D.F. y el tamaño del lote, estas dos características son ofrecidas en el mercado de suelo de los poblados de Tecómitl, Oztotepec y Cuauhtenco, donde se puede acceder rápidamente al Distrito Federal[16], además, conseguir lotes de hasta 200 m²; en contraste, en poblados como San Pedro Atocpan y Villa Milpa Alta, aunque también la localización permite ofrecer un acceso directo al resto de la Ciudad de México a través de la carretera federal México-Oaxtepec, el tamaño de lote que se oferta en el mercado de suelo es de 50 m². Características que difícilmente se encuentran en el mercado de suelo de los poblados de Tepenáhuac, Miacatlán y Tecoxpa, la continuidad de las construcciones y el acceso a los servicios ha marcado una vinculación del área urbanizada de los poblados, deshaciendo la delimitación espacial que separaba un poblado de otro, por lo que se dificulta la accesibilidad al territorio y la oferta de un lote mayor a los 30 m² (cuadro 5).

CUADRO 5

PRECIOS DEL SUELO EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES. MILPA ALTA

Poblado	**Precio mínimo m²**	**Precio máximo m²**
Tecomitl	150	1 000
Tlacotenco	200	1 000
Xicomulco	200	-
Tecoxpa	150	-
Miacatlán	300	1 000
Tenenahuac	200	500
Oztotepec	300	1 000
Atocpan	400	1 000
Cuauhtenco	500	1 000
Villa Milpa Alta	400	1 000
Tlacoyucan	500	900

Nota: Se utilizan precios corrientes no reales (deflacionados) en el análisis del incremento del precio.
Fuente: Entrevistas en asentamientos irregulares 2004. Coordinación de Enlace Territorial.

El crecimiento de los asentamientos irregulares se ha acelerado a partir de la década de los 90; varios de los asentamientos se formaron en estos años y al igual que los más antiguos, en su mayoría, se establecieron por desdoblamiento de las familias que habitaban en el casco urbano y destinaron áreas de la tierra de cultivo para dotar de vivienda a los hijos que formaban una nueva familia. En estos asentamientos, es diferenciado el acceso a los servicios, el camino es de terracería, el acceso es por taxi o a pie, los servicios se obtienen de forma irregular (el suministro de agua es por pipa y conexión irregular a la red, al igual que el servicio de energía eléctrica; no se cuenta con drenaje, por lo que utilizan letrinas). Es relevante señalar que la dotación de pipa de agua está condicionada por el reconocimiento de la autoridad delegacional como parada oficial, en tanto, los asentamientos más precarios –recientes– además del difícil acceso por el camino de terracería y la conexión irregular a los servicios, no están reconocidos como parada oficial, por lo que los habitantes deben pagar por la pipa de agua (véase plano 4).

A grandes rasgos se ha descrito el funcionamiento del mercado de suelo en los diferentes poblados de Milpa Alta, pero como es de suponer, difícilmente puede comprenderse si no se conoce la relación que guarda con el mercado de suelo metropolitano. Para ello es importante conocer la relación que Milpa Alta, como componente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) tiene con el resto de las jurisdicciones y el papel que juega respecto del todo metropolitano: ¿cuál es el papel de Milpa Alta respecto al mercado de suelo metropolitano?

Retomando a Duhau consideramos que tal papel se define por el funcionamiento y no sólo por la localización geográfica de la jurisdicción en la estructura metropolitana (Duhau, 2003). En el análisis que este autor realiza de la división social del espacio metropolitano, al clasificar las jurisdicciones que integran a la ZMVM[17], Milpa Alta queda comprendida en el grupo de jurisdicciones de desarrollo informal: Coyotepec, Teoloyucan, Acolman, Chimalhuacán, La Paz, Chalco, Chicoloapan, Valle de Chalco, Milpa Alta[18]. En general, estas jurisdicciones se caracterizan, en el contexto metropolitano, por proporcionar pocos puestos de trabajo, altas tasas de crecimiento demográfico y procesos de urbanización dominados por el acceso informal al suelo. De la tipología de jurisdicciones que presenta, en el conjunto de la ZMVM únicamente en el grupo clasificado como periféricas de desarrollo informal es predominante la modalidad de urbanización

informal. En el resto de las jurisdicciones periféricas (populares consolidadas, desarrollo mixto, desarrollo formal y polarizadas) la modalidad informal ha sido parte constitutiva e incluso actualmente se combina con la modalidad formal en el proceso de urbanización, pero ya no es la forma dominante de producción del espacio urbano. De acuerdo con estas consideraciones es posible señalar que el mercado de suelo informal de la ZMVM se concentra en estas jurisdicciones que se localizan del nororiente al suroriente de la metrópoli, y Milpa Alta es parte de la oferta de suelo informal que se brinda en el mercado de suelo metropolitano. Las posibilidades que ofrece es el acceso informal a la propiedad de un lote que prácticamente sólo resulta atractivo para el estrato de la población de ingreso bajo, que está dispuesta a comprar un lote en asentamientos irregulares, sin servicios urbanos y precariedad habitacional con tal de realizar la aspiración de una vivienda propia.

Ésta es la oferta existente en Milpa Alta para el mercado de suelo metropolitano y en tanto no existen ofertas para otros estratos de ingreso (medio y alto, etc.)[19], resulta posible conjeturar la especialización de Milpa Alta en el mercado de suelo informal.

4. El proceso de urbanización y la irregularidad

El proceso de urbanización irregular a que ha dado lugar la lógica de las relaciones sociales de propiedad correspondiente a las tierras ejidales y comunal es una cuestión que ha sido tratada de forma exhaustiva por diversos autores (Varley, 1985; Schteingart, 1983; Azuela y Cruz, 1984; Azuela, 1989; Cruz, 1997, 2001; Seyde Meléndez, 2000; Duhau, 1988, 2001). De tal modo que no pretendemos ahondar al respecto, más bien lo que interesa abordar aquí es lo que acontece con este proceso de urbanización irregular en un territorio con características tan particulares como las que posee Milpa Alta y las cuales nos hemos dado a la tarea de plantear al principio del presente texto. Las modalidades irregulares (comunal y ejidal) de incorporación de suelo a usos habitacionales son dominantes del proceso de urbanización de Milpa Alta. Específicamente el régimen de propiedad comunal ha sido un elemento determinante para desarrollar una modalidad irregular de acceso al suelo.

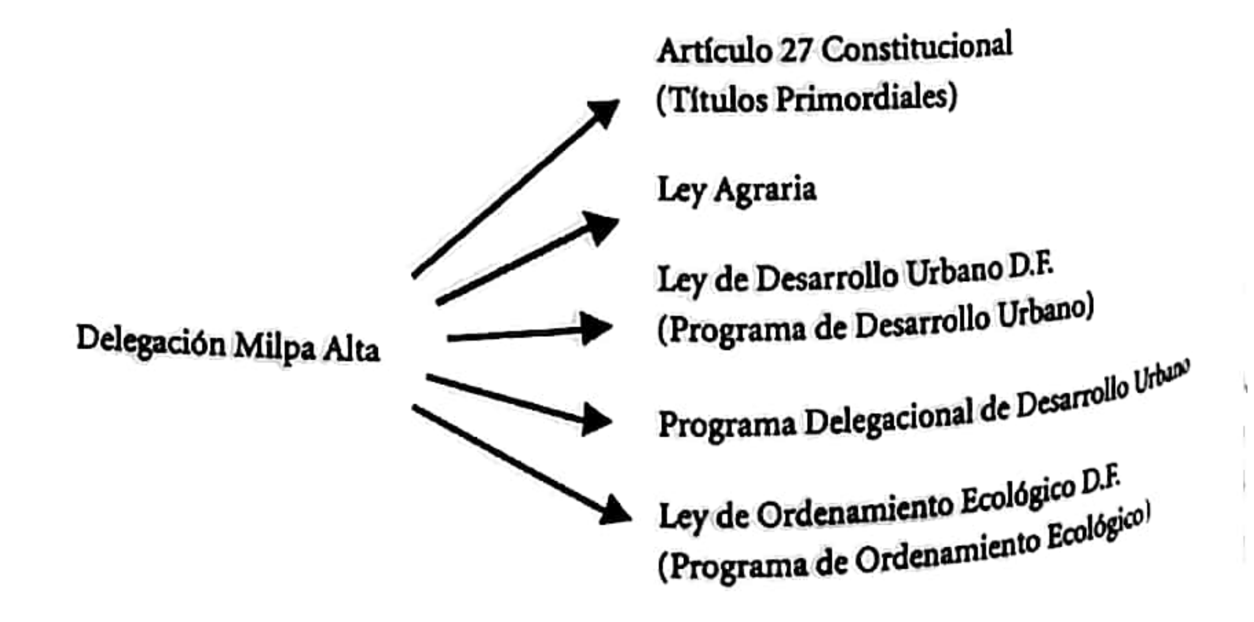
La propiedad comunal en Milpa Alta, como cualquier propiedad, se ejerce como un derecho a usar y disponer de un bien, en este caso la tierra, de forma exclusiva, sin más limitaciones que las establecidas por la ley,

limitaciones que no involucran una restricción a la disposición de la tierra para los originarios porque el ser propietario no tiene mayor significado si no se puede usar y disponer libremente de la tierra, pero además se practica como parte del ejercicio de una autoridad suprema en el territorio y sin someterse al control de otra autoridad. La lotificación de la tierra para incorporarla al uso habitacional, ya sea para consumo interno de las familias de los habitantes originarios como en la transacción de compra-venta del lote, se respalda en el régimen jurídico de propiedad comunal y el dominio que otorga del territorio. De tal forma, desde la década de los 60[20] (Duhau, 2003), fecha en que se señalan las primeras lotificaciones de suelo fuera de los cascos urbanos (creación de asentamientos irregulares), la modalidad irregular de acceso al suelo ha quedado respaldada en el régimen de propiedad comunal. Es el ordenamiento jurídico que ha posibilitado el acceso informal a la propiedad de un lote y cimentado un mercado informal de suelo y vivienda en el territorio de Milpa Alta, que en su totalidad es considerado área de conservación y el cual representa 32% del total del Suelo de Conservación en el Distrito Federal.

Las evidencias presentadas (crecimiento de la superficie urbana, funcionamiento del mercado irregular de suelo urbano, etc.) muestran que el ordenamiento jurídico ecológico se ha subordinado al régimen comunal. En el orden urbano[21] (Duhau y Giglia, 2004) de la demarcación, las reglas establecidas bajo la lógica de la propiedad comunal imperan en la orientación del proceso de urbanización. Los asentamientos irregulares en área de reserva ecológica, que existen en cada uno de los poblados, denotan el control del crecimiento urbano del territorio por los actores económicos (políticos) que ostentan la propiedad de la tierra y que se desenvuelven tanto en el sector formal como informal, según operen en el mercado de suelo, a lo que también contribuye la propia lógica que permea a la Ley de Ordenamiento Ecológico, en la que se concibe una división tajante del territorio que no existe en la realidad (urbano y ecológico); resulta inviable suponer que la mera declaratoria de reserva ecológica de cualquier territorio impondrá límites a la urbanización. El no contemplar los intereses económicos y sociales que están en juego en un territorio con tales características impide establecer normas que puedan ser ejercidas efectivamente, en la medida que expresen consistencia con una realidad que muestra cómo una gran proporción de los procesos de urbanización del suelo se realiza fuera de las normas ecológicas, por la razón de que éstas no contemplan tal proceso.

De acuerdo con el sistema imperante de planeación urbana, el ordenamiento jurídico que debe hacerse cargo de ordenar los procesos urbanos, en cualquier territorio, es la Ley de Desarrollo Urbano (programas de Desarrollo Urbano del D.F. y Delegacional). A través de estos programas se contempla lo señalado en el Programa de Ordenamiento Ecológico respecto a las áreas del territorio clasificado como reserva ecológica, sin embargo no se puede establecer ordenamiento ni regulación alguna de la superficie urbana o que se esté urbanizando porque se encuentra localizada en el área de reserva ecológica y el Programa de Ordenamiento Ecológico al respecto no incorpora regulación alguna porque no reconoce la existencia del proceso urbano. El caso de Milpa Alta nos ha permitido observar que el traslape del ordenamiento jurídico es uno de los resultados previsibles de estos procesos y que induce a la informalidad como conductora de cualquier proceso; este territorio en vías de incorporación a los usos urbanos, al no contemplarse en el ordenamiento jurídico (la clasificación pura o absoluta no lo permite), quedará regulado por la informalidad.

El traslape del ordenamiento jurídico produce una serie de vacíos que hacen visible la inoperancia del orden jurídico para controlar el proceso. La única capacidad de generar certidumbre se localiza en las reglas y orden establecido por la informalidad. Nos estamos refiriendo a estas reglas producidas en el domino del territorio, que se legitiman en el régimen de la propiedad comunal, se realizan fuera de la norma jurídica (de cualquier ordenamiento: agrario, ambiental, urbano, que regula el territorio) pero han conformado y sostenido el control en la disputa de intereses por el



suelo, ya sea que se trate de la tenencia de la tierra, incorporación del suelo a uso habitacional, conservación del suelo y el mismo proceso de urbanización; el orden informal sustentado por los actores propietarios de la tierra posibilita la contención y dirección de los conflictos.

En tanto no se consideren estos elementos en la formulación de la política pública dirigida a erradicar el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del suelo urbano, difícilmente operará como un marco eficaz, con instrumentos adecuados para incorporar la producción urbana irregular a los esquemas de regulación y ordenamiento urbano-ecológico del territorio. En este contexto, consideramos importante destacar una serie de elementos que aportan un conocimiento clave respecto al funcionamiento del mercado de suelo y que en definitiva permitirán una mejor toma de decisiones a la autoridad de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y delegacional). Se trata de las características de los consumidores del mercado de suelo de Milpa Alta. De acuerdo con el diagnóstico demográfico presentado al inicio del análisis y las evidencias empíricas del trabajo de investigación, es posible afirmar que los principales consumidores del mercado de suelo irregular son los habitantes originarios de la demarcación. Éste es un indicador esencial porque incluso las mismas autoridades delegacionales, ni qué decir de los habitantes, conciben que la urbanización irregular del territorio y la problemática social, urbana, económica que genera es resultado de las prácticas de los emigrantes. Como es de suponer, que las decisiones de las autoridades se tomen con base en un conocimiento equivocado sobre el funcionamiento del mercado ocasiona inoperancia y, en este caso, una segregación social de los habitantes, en su calidad de emigrantes (sin derecho a la tierra) y causantes de la problemática de urbanización irregular (se limita el acceso a los servicios urbanos).

Ahora bien, ¿cuál es la importancia de que los habitantes originarios sean los principales consumidores del mercado irregular de suelo en Milpa Alta? En primer término plantea una política de regularización y ordenamiento urbano distinta a la que tradicionalmente ha implementado el Estado (Azuela, 1989; Cruz, 1997, 2001; Duhau, 1988, 2001), en tanto los habitantes (formalmente) son propietarios de la tierra. En segundo término, la dinámica poblacional (entre 1990 y 2005 se duplicó la población, con la tasa global de fecundidad más elevada, 2.53 hijos por mujer, y los hogares más grandes del D.F.) permite avizorar que el requerimiento de

suelo para la construcción de vivienda, tanto por el tamaño de los hogares como por las nuevas uniones, se elevará, y continuarán implementándose las estrategias de lotificación irregular del suelo fuera del casco urbano, ya sea en área de producción agrícola, de conservación, bosque, barranca, etc. En tercer término, el que Milpa Alta se reporte como la delegación con peores condiciones de vida de su población y particularmente las mujeres sean las que cuenten con mayor grado de pobreza en el Distrito Federal indica que los habitantes de la delegación no sólo continuarán utilizando el recurso que poseen, la propiedad comunal del suelo, lotificando y urbanizando irregularmente el territorio para satisfacer su demanda de vivienda, sino que además no tienen mayores alternativas. Como lo hemos referido constantemente en el análisis, la historia fundacional y la identidad como originarios establece una relación de arraigo con el territorio, pero además los habitantes de Milpa Alta, debido a lo precario de sus ingresos, no pueden acceder al mercado de suelo metropolitano, tanto la modalidad formal como informal (Duhau, 2003) resultan inaccesibles para constituirse como propietarios de una vivienda. La única alternativa para esta población pobre (dada la precariedad del empleo y el ingreso) del Distrito Federal de obtener la calidad de propietarios de una vivienda es la modalidad irregular de incorporación del suelo a uso habitacional en Milpa Alta, en tanto el costo que representaría la vivienda en cualquier otra área específica de la metrópoli.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El grado de conocimiento que tienen las autoridades (en cualquier nivel de gobierno) sobre el funcionamiento del mercado de suelo de Milpa Alta es insuficiente (en el mejor de los casos), pues ni siquiera se contempla como un factor a considerar en el diseño y aplicación de las respectivas políticas de ordenamiento (urbano, ecológico, productivo) del territorio. Sin embargo, como se ha intentado demostrar en este análisis, es trascendental para la toma de decisiones, específicamente en la delegación Milpa Alta, la información y concepciones equivocadas (supuestos a partir del imaginario) en torno al funcionamiento del mercado, esto ha impedido conocer los alcances reales de la problemática, atender las necesidades de la población y sobre todo incidir en la informalidad y el orden que a través de ésta se ha impuesto para resolver los conflictos de intereses por el territorio, los

cuales, como se ha demostrado, traspasan el ámbito privado y determinan, entre otras problemáticas, la urbanización irregular del territorio y la pérdida del área de conservación ecológica.

La falta de conocimiento sobre el funcionamiento del mercado de suelo irregular en Milpa Alta produce un ejercicio débil de la autoridad gubernamental y una falta de efectividad de las políticas de ordenamiento. Es claro que si no se reconoce que los habitantes originarios son los principales consumidores y en algunos casos especuladores del mercado de suelo irregular, difícilmente se podrá atacar el origen de la problemática y ejercer medidas eficientes para controlar la venta y lotificación irregular del territorio, orientar la urbanización en la preservación ambiental, el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto. Asimismo, el conocimiento del mercado de suelo es una alternativa para vincular los diferentes ordenamientos jurídicos (agrario, urbano, ecológico) y sus respectivos programas.

La separación entre la planificación del territorio y la promoción de la actividad económica del territorio impide su regulación y ordenamiento en función de un proyecto de ciudad. Por ello, consideramos que uno de los elementos fundamentales de incorporar al análisis y toma de decisiones para la regularización y ordenamiento del desarrollo urbano es el conocimiento objetivo del funcionamiento del mercado, lo cual intentamos que sea una aportación del presente trabajo, que si bien todavía es un mero acercamiento, ya establece un punto de partida que permitirá desarrollar y conformar una visión completa, objetiva y actualizada para la toma de decisiones que efectivamente impacten en la contención de la irregularidad y hagan más eficiente la formulación de política pública sobre suelo urbano.

Por último, interesa señalar la necesidad de continuar desarrollando la temática de esta investigación, en tanto, nuevas evidencias nos plantean un despegue del mercado de suelo irregular de Milpa Alta (promoción para venta de terrenos por Internet) que independientemente de constituir una evidencia por explorar, lo que ya deja en claro es la prioridad de incorporar el estudio del mercado de suelo a las políticas de ordenamiento urbano.

Fuentes consultadas

Azuela de la Cueva, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Caloca Osorio, Oscar (2007), "Sector económico, en *Plan de Desarrollo Urbano de Milpa Alta*, mimeo, México.

Connolly Dietrichsen, Priscilla (1988), "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario" en *Revista A. Cuestiones Metropolitanas*, septiembre-diciembre, núm. 25, UAM-A, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cruz Rodríguez, Ma. Soledad (2001), *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, UAM-A, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, México.

___(1997), "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", en Coulomb y Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, OCIM/UAM-A/CENVI, México.

Delgado, Alfredo y Manuel Perló (2000), *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*, El Colegio Mexiquense y Lincon Institute of Land Policy, Zinacantepec.

Duhau López, Emilio (2003), "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial", en *Papeles de Población*, abril-junio, núm. 036, UAEM, Toluca.

___(1998), *Hábitat popular y política Urbana*, Miguel Ángel Porrúa, UAM-A, México.

Duhau López, Emilio y Ángela Giglia (2004), "Conflictos por el espacio y orden urbano", en *Estudios demográficos y urbanos*, mayo-agosto, núm. 056, El Colegio de México, México.

Flores Arenales, René (2007), Sector demográfico, en Plan de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, mimeo, México.

Gallegos Contreras, Jorge, "Viabilidad de la municipalización de las delegaciones políticas del D.F. a partir de los ingresos por impuesto predial, 2000", en <http://prueba.edomex.gob.mx/sedemet/foro2005/Mesa6/18%20Ponencia%20Vaibilidad.pdf>
Consulta: 8 de octubre de 2007.

Gomezcésar Hernández, Iván (2005), *Para que sepan los que aún no nacen... construcción de la historia en Milpa Alta*, tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, UAM-I, México.

INEGI (2001), Cuaderno estadístico, Delegación Milpa Alta.

Iracheta, Alfonso y Martín Smolka (Coords.) (2000), *Los pobres de la ciudad y la Tierra*, El Colegio Mexiquense y Lincon Institute of Land Policy, Zinacantepec.

Ley Agraria.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Orestes Aguilar, Héctor (2001), *Carl Schmitt, teólogo de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta (1997).

Notas

1. Investigadora en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. Correo e: nohemibm@yahoo.com.mx y nohemibriseno@cenvi.org.mx
2. Catedrática en la Universidad Marista, Campus Tláhuac, e investigadora en diferentes proyectos en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (Cenvi). Correo electrónico: chiguera60@hotmail.com
3. La tasa global de fecundidad es el promedio de hijos nacidos vivos durante la vida de una cohorte (*sic*) de mujeres si todos sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad en un determinado año.
4. *Fecundidad a nivel de reemplazo* "se refiere al nivel de fecundidad correspondiente a una cohorte (*sic*) de mujeres que sólo tendrán un promedio de hijas suficiente para *reemplazarse* a sí mismas. Al nivel de la población en general, cuando se alcanza la fecundidad a nivel de reemplazo, los nacimientos se equilibran con las defunciones y, si no hay movimientos migratorios o éstos son poco importantes, la población dejará finalmente de aumentar o disminuir y se volverá una población estacionaria. Se considera que cuando la población de México tenga una tasa global de fecundidad cercana a 2.1 hijos por mujer, se habrá alcanzado la tasa de reemplazo. La tasa es ligeramente mayor que dos (los sustitutos de los padres) debido a que nacen más varones que mujeres, y a que no todos los infantes llegan a la edad reproductiva".
5. La estimación del índice de pobreza se hizo con base en los siguientes indicadores: condiciones materiales de la vivienda: tipo de techos, paredes y pisos; infraestructura dentro de la vivienda: agua, drenaje y electricidad; nivel de ingreso; hijos muertos de madres entre 15-49 años de edad, y condición educativa.
6. Son determinadas por el INEGI como Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB).
7. La estimación del índice de desarrollo humano relativo al género se construye con base en tres indicadores generales de las mujeres respecto de los hombres: esperanza de vida al nacer, condición educativa y disparidades en el nivel de ingreso per cápita.
8. Es el nombre genérico de un tipo de documentos elaborados en la segunda mitad del siglo XVII, cuando las comunidades indígenas del centro de México se vieron obligadas a demostrar su propiedad sobre la tierra debido a la política de composición de la Corona: Iván Gomezcésar Hernández (2005).
9. *Copia certificada de documentos relativos a la comunidad de Milpa Alta*, Delegación Milpa Alta, Distrito Federal, expedida a solicitud del C. Julián Flores Aguilar, representante de bienes generales de dicho lugar, 27 de junio de 2002.

10. Archivo General de la Nación, *Grupo documental Tierras*, vol. 3032, exp. 3, fs. 202-206v., 217-218v. y 227-227v. (Santa Marta Xocotepetlalpan).
11. Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000, y Conteo de Población y Vivienda 1995. Es pertinente mencionar que la cuantificación para 2005 está en proceso.
12. Secretaría de Finazas, Gobierno del Distrito Federal.
13. Entrevistas realizadas a los coordinadores de Enlace Territorial de cada poblado en 2004.
14. Se seleccionaron 13 de los asentamientos irregulares con mayor antigüedad en cada poblado que son los siguientes: Loma Bonita (San Pedro Atocpan), Metenco I (San Bartolomé Xicomulco), Cuacuatlipa, Tlatixhualanca (Santa Ana Tlacotenco), El Carmen II, Tlatepexco (San Pablo Oztotepec), Noxcalco, San Isidro (San Antonio Tecómitl), Acalora (San Jerónimo Miacatlán), Las Cruces Parte Alta (San Lorenzo Tlacoyucan), Tecpayo (San Juan Tepenahuac), Cuartostitla y La Mesita (San Salvador Cuauhtenco).
15. El periodo de referencia es de 1980, cuando inician los asentamientos irregulares, al año 2004, cuando se hicieron las entrevistas en dichos asentamientos.
16. La vialidad que proviene de Tláhuac (San Juan Ixtayopan) cruza por la Av. Tulyehualco en Xochimilco hasta llegar a San Antonio Tecómitl. La carretera Xochimilco-Santa Cecilia-San Salvador. La Av. Morelos que comunica a la delegación Xochimilco con el poblado de San Pablo Oztotepec.
17. La clasificación se realizó con base en el papel de cada jurisdicción en el mercado de trabajo metropolitano, definiéndose tres tipos de jurisdicciones: centrales, pericentrales y periféricas. Las características relacionadas con la división social del espacio y rasgos del proceso de urbanización determina la clasificación de las jurisdicciones pericentrales en tipo A y tipo B, en tanto que las jurisdicciones periféricas se clasifican en populares consolidadas, desarrollo informal, desarrollo mixto, desarrollo formal y polarizadas.
18. Centrales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez), Pericentrales tipo A (Gustavo A. Madero, Tlalnepantla, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Iztacalco), tipo B (Naucalpan, Cuajimalpa, Coyoacán, Álvaro Obregón, Tlalpan), Periféricas populares consolidadas (Nezahualcóyotl, Ecatepec, Iztapalapa), Desarrollo informal (Coyotepec, Teoloyucan, Acolman, Chimalhuacán, La Paz, Chalco, Chicoloapan, Valle de Chalco, Milpa Alta), Desarrollo mixto (Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango, Tepotzotlán, Nicolás Romero, Tecámac, Texcoco), Desarrollo informal (Cuautitlán, Coacalco, Tultepec, Jaltenco, Cuautitlán Izcalli

Ixtapaluca, Tláhuac), Polarizadas (Atizapán, Huixquilucán, Xochimilco, Magdalena Contreras).

19. En Milpa Alta no hay oferta de vivienda por parte de las desarrolladoras inmobiliarias.
20. Es el periodo de conurbación de Milpa Alta con la Ciudad de México.
21. Lo entendemos como el conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explicita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas, en este caso, relacionadas con los usos y formas de apropiación del suelo urbano.

Segunda parte

Irregularidad y políticas públicas...

Urbanización progresiva para la gestión de un programa de regularización. El caso de León, Guanajuato

Sara Noemí Mata Lucio[1]

Introducción

En febrero del año 2000 el ayuntamiento de León Guanajuato aprobó un Acuerdo por el que se establecieron los lineamientos de operación de un Programa Especial de Regularización de Fraccionamientos y Asentamientos Humanos bajo la modalidad de urbanización progresiva.

El programa buscaba "integrar a la legalidad y al mercado formal a los fraccionamientos irregulares existentes a la fecha" siempre que reunieran ciertos requisitos, a la vez que mejorar las condiciones de vida familiar mediante la introducción de servicios básicos, a través del esquema de urbanización progresiva.

En total 32 colonias irregulares, que comprendían aproximadamente 8,600 lotes, se adhirieron al Programa. La cifra fue significativa, pues aunque no hay un dato exacto del número de fraccionamientos irregulares existentes en ese momento, se estima que para 2003, de acuerdo con el censo oficial de colonias irregulares, dichas 32 colonias del Programa Especial representaban 14% de los lotes y 23% del total del área fraccionada irregularmente en el municipio.

La gestión de este Programa involucró a diversas instituciones pero tuvieron un papel destacado el Instituto Municipal de la Vivienda de León, Gto., (Imuvi, un organismo dependiente del gobierno local creado en 1998), la Dirección de Desarrollo Urbano y el Instituto Municipal de Planeación (Implan).

Sin embargo, la gestión del Programa rindió escasos frutos: después de cinco años ninguna colonia logró su regularización y de hecho, 22 de las 32 originales pidieron formalmente su salida del Programa Especial.

Esta ponencia se propone indagar si la urbanización progresiva es un esquema viable para la regularización de colonias irregulares que tienen diversos grados de consolidación, tanto en términos de introducción de servicios como de situación legal de la propiedad de los terrenos sobre los que se asientan, así como encontrar las limitantes legales y de gestión que tuvo el esquema de urbanización progresiva a partir del caso específico de León, Guanajuato.

1. Antecedentes del fenómeno de la irregularidad en México

Uno de los principales rasgos del crecimiento demográfico y expansión física de las ciudades en nuestro país ha sido la urbanización llamada popular, irregular, informal o ilegal. Es claro que desde la forma de nombrarlo, este fenómeno tiene un calificativo y una conceptualización tras de sí, aparte de las propias características que ha adoptado en las ciudades mexicanas. Es bueno señalar que, en todo caso, y como las evidencias empíricas y estudios de todo orden han establecido, este tipo de urbanización y poblamiento del territorio prácticamente se ha presentado a partir de la década de los setenta, y hasta nuestros días, en todas las regiones del país, acentuadamente en las metrópolis mexicanas, pero indudablemente en las que hoy se posicionan como ciudades medias del país, tal como se suele identificar a la ciudad de León.

Éste es un fenómeno generado especialmente entre los grupos sociales de menores recursos económicos, por lo general no derechohabientes de los fondos y programas de vivienda y el cual supone un proceso complejo con dos componentes principales: "el acceso al suelo a través de procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda" (Duhau, 1998: 9). El nombre de irregular se le aplica precisamente porque en la mayoría de los casos procede "de una compra-venta irregular del suelo, normalmente en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida, lo que constituye a su vez la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado *regular* del suelo" (Duhau, 1998: 9), pero también porque el loteo del suelo, su promoción y compra-venta a los futuros habitantes y el asentamiento de éstos en el lugar se hace fuera, parcial o totalmente, de la normatividad y regulación de los usos del suelo y control del desarrollo urbano.

El fenómeno de la urbanización popular se caracterizó en sus inicios por invasiones masivas de grupos organizados en terrenos principalmente ejidales, para iniciar de inmediato la construcción de sus precarias viviendas y consolidar sus demandas por los servicios básicos de agua, luz y drenaje. Con el tiempo el patrón se modificó y hoy el fraccionamiento se hace directamente por el propietario del terreno (sea privado o ejidal) o con el apoyo de intermediarios, promotores de la lotificación, y su venta se difunde y concreta con personas y familias que no necesariamente están organizadas para el poblamiento del terreno, y que llegarán en distintos momentos a habitar su lote. Una vez establecidos, buscarán organizarse, o lo harán a instancias del fraccionador, para lograr el reconocimiento legal a su posesión y el disfrute de los servicios, lo que ocurra primero.

Algo que no ha variado en la composición del fenómeno es lo ya expuesto: el suelo barato en condiciones de irregularidad conforme a las normas de desarrollo urbano y la autoproducción de la vivienda y acceso a los servicios públicos básicos.

Conocidas comúnmente ahora como colonias y fraccionamientos irregulares –décadas atrás como asentamientos marginales o urbanización periférica, entre otras denominaciones– son la expresión de un fenómeno que se ha constituido como una solución al hábitat de los grupos de población de menores recursos económicos, pero a la vez como un problema generalizado en el ordenamiento, crecimiento y gobernabilidad de las ciudades.

La doble cara del fenómeno de la irregularidad, como solución y problema, tiene múltiples dimensiones que Duhau y Cruz señalan en sus más recientes aportaciones sobre el tema. La irregularidad es una solución

> [...]porque implica la vigencia de mecanismos masivos de acceso a la vivienda que, hasta la fecha, no ha contado en México con alternativas de la escala requerida y porque la observación sistemática de los procesos de urbanización popular muestra que en el mediano y largo plazos, estos mecanismos suelen implicar la consolidación de un tipo de hábitat popular en el cual están presentes en una proporción significativa viviendas aceptables, así como el conjunto de bienes urbanos básicos (Duhau y Cruz, 2006: 423).

Por otra parte es ***un problema*** con impactos indeseables en los planos urbano, social y político. En plano de lo urbano

> [...] limita fuertemente las posibilidades de regulación pública del proceso de urbanización; implica en una proporción significativa la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos, impide la planeación y asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana y tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos, al mismo tiempo que los servicios provistos tienden a resultar de baja calidad (Duhau y Cruz, 2006: 423).

En lo social implica "que millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de autoproducción de la vivienda, someter a sus miembros a duros procesos de autoexplotación de su fuerza de trabajo y padecer, muchas veces durante años, enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos" (Duhau y Cruz, 2006: 423). En el plano político la "precariedad jurídica y material de la vivienda (…) impone serias limitaciones al ejercicio de la ciudadanía" y favorece la reproducción de prácticas clientelistas, especialmente en épocas electorales.

2. Regularización: deslinde conceptual

La regularización de los asentamientos populares informales, por la conflictividad que genera en sí el fenómeno, ha sido una de las acciones políticas, y de política, principales en México, prácticamente desde que el país inició su aún inacabado tránsito a la vida eminentemente urbana, en las décadas de los cincuenta y sesenta.

Si bien en el primer momento de este fenómeno "las acciones de regularización habían operado como mecanismos *ad hoc*, destinados fundamentalmente a resolver conflictos, satisfacer demandas e incorporar políticamente (… y de manera clientelar) a los grupos de pobladores urbanos involucrados en el fenómeno de la irregularidad", en los años setenta estos mecanismos fueron superados, lo cual empató con el esfuerzo del Estado mexicano por construir el marco legal y administrativo en torno a los asentamientos humanos (Duhau y Cruz, 2006: 426).

Este esfuerzo se condensó con la modificación constitucional que permitió la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, con la posterior creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y de otros instrumentos legales y de gestión del ordenamiento territorial, en general, y de la atención de los problemas

de la vivienda popular y los asentamientos irregulares. Dichos instrumentos fueron los programas de regularización de la propiedad del suelo, los programas de reservas territoriales y los organismos como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), así como los institutos y fondos de vivienda estatal (Duhau y Cruz, 2006: 426).

Sin embargo, pese al diseño complementario de los instrumentos (legales, de gestión y financieros) que se desprendieron del momento normativo de 1976 (y los que le siguieron con las reformas a la LGAH de 1980 y 1993, las reformas al régimen agrario y la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Corett, en 1973 y reestructurada a finales de los noventa), la principal vía de actuación de los gobiernos en México respecto al fenómeno de la irregularidad ha sido la búsqueda de la legalización de la tenencia, plasmada en los programas de regularización.

Para explicar el contenido del concepto de regularización recurrimos a Tito Alegría y Gerardo Ordóñez, quienes ofrecen esta definición: "La regularización de la tenencia de la tierra es una acción del Estado que consiste en la transferencia de todos los derechos sobre un bien inmobiliario de un agente a otro y en su sanción con una forma de propiedad legal". (Alegría y Ordóñez, 2005: 19).

Sobre cualquier propiedad inmobiliaria se desprenden tres tipos de derecho: el derecho al uso o posesión del bien (por ejemplo, para vivir), el derecho a sus frutos (si es que se realiza alguna actividad productiva sobre el bien) y el derecho de transmisión de la propiedad. En el caso de los asentamientos irregulares partimos de que los pobladores se han apropiado del derecho al uso de un predio (de manera consentida o no, abierta o de modo fraudulento por el original propietario), pero no cuentan con el derecho a la transmisión de la propiedad y prácticamente tampoco al derecho a sus frutos, porque se trata de un bien inmueble que en esas condiciones no puede ser vendido o rentado.[2] En este sentido la definición de Alegría y Ordóñez amerita, a mi parecer, una precisión, porque no es necesariamente la acción del Estado la que trasmite la propiedad ("todos los derechos sobre el bien") aunque es obvio que depende de él, del Estado, su sanción legal.[3]

Una segunda acotación a esta definición es que la regularización no se entiende únicamente con la legalización de la transmisión de la propiedad sino –y a veces es mucho más problemático– como la ordenación y/o adecuación del asentamiento a las normas de desarrollo urbano vigentes tales

como trazado y ancho de calles, dimensiones de los lotes, introducción de redes de infraestructura, entre las principales. Como lo señalan Duhau y Cruz:

> La regularización de la propiedad urbana del suelo a través de la conversión de los posesionarios en propietarios jurídicamente legitimados requiere a su vez, ser legitimada a través del reconocimiento e incorporación de la traza y los asentamientos que se regularizan y de los elementos físicos que la conforman, en los ordenamientos físicos a nivel local, en particular, el plan de centro de población o de desarrollo urbano vigente en cada caso, y la correspondiente zonificación. Lo que significa, de hecho, que aunque los organismos y programas de regularización tienen como objetivo la regularización de la propiedad del suelo, ésta requiere en principio para hacerse efectiva, de la aprobación de los "planos" respectivos por la autoridad competente en materia de desarrollo urbano, es decir, de una regularización urbana (Duhau y Cruz, 2006: 428).

Conviene aclarar que la regularización no significa introducción de los servicios básicos, pese a que ésta sea una forma común de señalar al proceso y en muchos, la principal demanda de los pobladores de colonias irregulares. Lo cierto es que ni legal ni de facto hay una vinculación entre ambos procesos ni la autoridad está obligada a uno por el otro; así, sabemos que muchos servicios se prestan antes de la regularización y que no es automático que obteniendo ésta, se introduzcan los servicios faltantes, aunque es cierto que se allana la gestión de los mismos.

3. Las distintas opciones de la regularización

Como hemos visto, la regularización tiene dos componentes centrales y unos bien identificados actores en su intervención. Sin embargo, los caminos que sigue este proceso se diversifican dependiendo básicamente del tipo de propiedad donde se haya dado el asentamiento irregular y del carácter litigioso o voluntario con que intervenga uno de los actores más importantes en estos casos, que es el propietario original o legítimo del predio.

En cuanto a lo primero, se distinguen mecanismos de regularización dependiendo de si la propiedad del terreno es privada, pública (terrenos propiedad de la nación y bienes de dominio gubernamental como playas, zonas federales y cauces de ríos, entre otros) o social (ejidal).

En el caso de terrenos de propiedad privada, hay tres grandes modalidades para la regularización que son: la regularización ordinaria, la regularización judicial y la regularización por expropiación (Duhau, 1998: 249).[4]

La regularización ordinaria se da cuando el titular del predio o sus herederos están dispuestos "a reconocer la posesión de hecho derivada de una invasión o de procedimientos irregulares de compra-venta en los que intervino el mismo propietario o un fraccionador". Se trata, como advierte Emilio Duhau, "de un procedimiento que parte del reconocimiento de los derechos de propiedad del propietario original, aún cuando éste haya incurrido en acciones fraudulentas" (Duhau, 1998: 249).

En contraparte, la regularización por vía judicial ocurre cuando un acuerdo y reconocimiento como el descrito no se puede lograr, sea por la falta de voluntad del propietario o por otras razones bastante comunes en estos procesos, tales como: carencia de antecedentes registrales o errores en los mismos; cuando el propietario no es el fraccionador y no reconoce las acciones que éste hubiera realizado sobre su predio (aunque en ocasiones las conoció o incluso consintió). "En estos casos los colonos reivindican los derechos derivados de la posesión, ante la instancia judicial competente" con la asesoría y seguimiento de las autoridades (Duhau, 1998: 250).

Finalmente, la regularización por expropiación, si bien está muy identificada con los programas instrumentados por la Corett porque en alguna época fue el instrumento por excelencia de la urbanización sobre ejidos, también es usada para regularizar asentamientos sobre predios de particulares.[5]

4. Las dimensiones del fenómeno de la irregularidad en León

León es el municipio más poblado del estado de Guanajuato y uno de los 10 mayores a nivel nacional: en el Conteo de 2005 registró 1,278,087 habitantes. Cuenta con una extensión territorial de 1,190.687 Km^2, que equivale a 3.91% de la superficie del estado.[6]

León es un municipio eminentemente urbano que, a partir de la década de los cincuenta, ha vivido un crecimiento poblacional acelerado y ha sufrido una expansión urbana aún más explosiva.[7] El índice urbano también fue creciendo de 89.9% en 1970, a 91% en 1980, y 92.3% en 1990. Por citar un dato paradigmático, de 1980 a 2000 la densidad de población en la zona urbana por hectárea disminuyó 55%, al pasar de 132 habitantes en 1980 a 62 habitantes por hectárea en 2003.[8]

En cuanto a la vivienda, en 1995, a nivel municipal, se registraron 191,670 unidades, de las cuales 180,160 se localizaron en la ciudad, con un índice de ocupación de 5.4 miembros promedio.

Refiriéndonos al poblamiento, podemos afirmar que la urbanización irregular ha sido un fenómeno cuyo principal crecimiento, en cuanto a número de asentamientos, se ha dado en la última década, como se puede ver en la siguiente tabla:

Este crecimiento del número de fraccionamientos irregulares se da a pesar de que, según informa el Imuvi, "en los últimos ocho años, en un esfuerzo coordinado con el gobierno del estado, se han regularizado 93 fraccionamientos".[9]

Hasta el año 2002 las cifras sobre los fraccionamientos irregulares estaban basadas en estimaciones y a partir de esta fecha, el Imuvi realizó censos en campo sobre el fenómeno, con lo cual, ahora sí, se pudo tener una idea del número de viviendas localizadas en las colonias irregulares, como se refleja en la siguiente tabla:

TABLA 1

COLONIAS REGULARES E IRREGULARES EN LEÓN, GTO.

	Total	Regulares	Irregulares	% irregulares
1995	744	619	125	16.80
2005	991	662	329	33.20

Fuente: Construcción propia. Los datos correspondientes a 1995 fueron tomados de: Proyección con base en datos de Conteo 2005, INEGI. Los de 2005, de: Dirección de Desarrollo Urbano Municipal e Imuvi, ambos citados por Implan en el "Diagnóstico del Implan", consultado en <www.implan.gob.mx>.

Aunque las autoridades advierten que estos datos son por definición "inciertos" (por el surgimiento frecuente de nuevos loteos irregulares y por su misma situación de informalidad que complica el registro y la actualización de la información), podemos observar que pese a la aparición de nuevos fraccionamientos –para 2005 (véase tabla 1) ya representaban una tercera parte de las colonias de la ciudad– el crecimiento no se ha dado en el número de viviendas y por ende, de población, sino en la expansión territorial del fenómeno; así, los 49 nuevos fraccionamientos irregulares surgidos de 2002 a 2003 sólo implicaron 518 nuevas viviendas irregulares[10].

Tabla 2

Colonias y viviendas irregulares en León, Gto.

	Colonias	Viviendas	Viviendas por colonia
2001		7,910	
2002	278	8,355	30
2003	327	8,873	27
2004	370		

Fuente: Construcción propia a partir de datos del Sistema de Indicadores de Desarrollo para el Municipio de León, 2005, Implan. Consultado en <www.implan,gob.mx> Los datos son recogidos mediante censo en campo por el Imuvi.

Provisionalmente podemos concluir que el problema de la irregularidad en León está más centrado en las presiones que impone a la expansión urbana que en la cantidad de personas viviendo en esta situación, sin desestimar que, si pensamos que en estos asentamientos se da un índice de ocupación de las viviendas promedio de la ciudad (de 5.4 personas por vivienda) tendremos aproximadamente a 47,914 leoneses (3.75% de la población municipal en 2005) habitando en la precariedad legal y física.

5. Un programa prometedor

A finales de la década de los noventa e inicios del año 2000, cuando podemos inferir que se dio uno de los momentos más críticos de crecimiento del número de fraccionamientos irregulares, el municipio de León tuvo una respuesta de política y gestión local que prometía abordar integralmente la problemática del hábitat popular, tanto de lo ya establecido en los asentamientos irregulares como por demandarse en los años venideros.

Nos referimos a la creación en 1998 del Instituto Municipal de la Vivienda (Imuvi) y dos años después, al lanzamiento de un ambicioso Programa Especial de Regularización de Fraccionamientos y Asentamientos Humanos bajo la modalidad de urbanización progresiva[11].

Las reglas de este programa fueron aprobadas por el ayuntamiento y publicadas en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de mayo de 2000; para mediados de 2001 prácticamente ya las 32 colonias que entrarían en él habían firmado sus convenios de adhesión respectivos e iniciado sus procesos.

De manera general el Programa definió como su objeto: "integrar a la legalidad y al mercado formal a los fraccionamientos y asentamientos irregulares existentes a la fecha de la emisión de este programa y que reúnan los requisitos".

Este Programa Especial previó dos tipos de fraccionamientos a regularizar: Tipo A-con asentamiento y Tipo B-sin asentamiento. Para el primero se debía acreditar "la venta de cuando menos 60% de los lotes del total del fraccionamiento" y un porcentaje de consolidación (lotes habitados) de mínimo 30%. Para los fraccionamientos Tipo B no se fijó un mínimo de porcentaje de venta de los lotes, pero sí una serie de requisitos jurídicos, sociales y técnicos que al igual que los de Tipo A, debían cumplir.

De modo general, los requisitos de elegibilidad para este Programa Especial fueron los siguientes:

a) Estar ubicados en la zona de uso habitacional, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Desarrollo Urbano e Implan.
b) Contar con escritura de propiedad del predio debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad, contrato de compra-venta ante notario público con aviso preventivo ante el Registro Público de la Propiedad, así como carta compromiso del vendedor.
c) Tener certificado de libertad de gravámenes por 20 años a la fecha, con una antigüedad no mayor a 30 días de su expedición.
d) Tener constancia de no adeudo fiscal del inmueble.
e) Acreditar la personalidad jurídica con la que se gestiona (acta constitutiva, poder notarial).
f) Constancia de compatibilidad urbanística vigente (cartografía con coordenadas UTM).
g) Factibilidades de servicios públicos o aprobación de sistemas alternativos (drenaje, agua potable, energía eléctrica) de la Ley de Fraccionamientos.
h) Registro de firmas de fraccionadores así como el registro del contrato de venta ante el Imuvi.
i) Censo de socios asociados o adquirientes (con porcentaje de consolidación).

Todo el procedimiento del programa de regularización empezaba con una solicitud por escrito al Director del Imuvi pidiendo su adhesión al meca-

nismo. A partir de ahí, los fraccionamientos debían solventar entre 21 y 23 trámites (algunos de los cuales están definidos en los requisitos de elegibilidad) según se desprende de lo publicado en el periódico oficial.

Posteriormente, "una vez ingresados los documentos completos", el Imuvi emitiría opiniones por las áreas social, jurídica y técnica para que Desarrollo Urbano, por su parte, y "de encontrar viabilidad" para la regularización, desarrollara un dictamen general que se presentaría a las Comisiones Unidas (del Cabildo) de Vivienda y Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano, y luego al Pleno del Ayuntamiento para "la autorización del pro-yecto y el otorgamiento de la licencia de urbanización".

Además de las dos dependencias y las Comisiones Unidas del Ayuntamiento ya citadas, el Programa Especial involucraba y fijaba los compromisos del Instituto Municipal de Planeación (Implan), del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (Sapal), de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y naturalmente de los adherentes o posesionarios de los fraccionamientos irregulares.

Sin embargo, la carga de la tramitología la llevaron a cuestas Desarrollo Urbano y los fraccionadores (de la mano con los pobladores), quienes tenían que ir cumpliendo cada una de las etapas y requisitos que el Programa Especial y la Ley de Fraccionamientos y los reglamentos estatal y municipal establecen.

Es de notarse que el Programa, más que la regularización de la tenencia del suelo, buscaba la regularización de la urbanización (en cuanto a verificación de las posibilidades de integrarse al área urbana prevista en los Planes y a la autorización de la traza del asentamiento irregular[12]) y pretendía lograr la introducción progresiva de los servicios públicos, a cargo de los pobladores. Esto se daba, por una parte, porque uno de los requisitos del Programa Especial era "contar con escritura de la propiedad del predio debidamente registrada", contrato de compra-venta notariado o carta-compromiso del vendedor a favor de la asociación civil que había fraccionado; y por la otra, los colonos adherentes se comprometían "a realizar las obras de urbanización progresiva" de acuerdo con un cronograma basado en los tiempos establecidos por la Ley de Fraccionamientos, para lo cual debían otorgar garantía al ayuntamiento, mediante fianza o garantía hipotecaria que podría ser el mismo predio a regularizar; en tal caso, las escrituras estarían gravadas a favor del municipio hasta en tanto no se concluyeran las obras de dotación de agua y drenaje.

Estas condicionantes buscaban la puesta en práctica de la modalidad de urbanización progresiva introducida en la Ley de Fraccionamientos por esas fechas y vigente en Guanajuato hasta nuestros días; en el artículo 2, fracción XIV, del citado ordenamiento se define Urbanización Progresiva de la siguiente manera: "Aquellos fraccionamientos habitacionales que por las condiciones especiales de la zona en que se ubicarán, por la limitada capacidad económica de quienes vayan a habitarlos y por la urgencia inmediata de resolver problemas de vivienda, pueden ser autorizados, con los requisitos mínimos de urbanización que esta Ley determina."

Luego, en el artículo 27, señala que este tipo de fraccionamientos sólo podrán realizarse por organismos públicos competentes o en coordinación con ellos, situación que en el caso del Programa Especial estaba cumplida por la intervención del Imuvi. En este mismo artículo se señala que "Las obras mínimas de urbanización con las que deberán contar son agua potable, drenaje y alcantarillado. En la licencia de obra respectiva se señalará el plazo máximo para concluir el resto de las obras atendiendo a la magnitud del fraccionamiento."[13]

En este aspecto, el Programa Especial sí hizo *concesiones*, en teoría para facilitar la regularización, pues indicó que sólo se hacía obligatoria a los fraccionamientos Tipo A, con asentamiento, contar con el servicio de energía eléctrica al 100% dotado en la colonia, y los pobladores se comprometían a introducir gradualmente el agua y el drenaje.

Hagamos ahora un pequeño panorama de las 32 colonias que entraron en este Programa. De acuerdo con un Censo de colonias irregulares levantado por el Imuvi, fechado en octubre de 2003, existían en León 327 fraccionamientos en esta condición, de los cuales únicamente 161 tenían algún tipo de asentamiento humano, en ocasiones tan pequeño que apenas se localizaron una o dos casas.

Los 327 fraccionamientos censados comprendían una superficie aproximada de 1,508 hectáreas en la cual se habían trazado 61,159 lotes. En cuanto a las colonias con algún asentamiento, implicaban 43,111 lotes, abarcando un área de 1,119 hectáreas, mientras que los 32 fraccionamientos que entraron al Programa Especial comprendían una superficie de 350 hectáreas con 8,600 lotes. En términos porcentuales, las colonias que entraron al Programa Especial representaban 31% del total del área fraccionada irregularmente, pero que ya contaba con algún asentamiento humano, y 20% de los lotes en dicha condición, tal como puede verse en la *Tabla 3*.

Tabla 3

Área y lotes de los fraccionamientos irregulares

	No. de colonias	Área aprox. Hectáreas	% asentamiento	No. aprox. de lotes
Colonias irregulares censadas	327	1 508.24		61 159
Colonias irregulares con asentamiento	161	1 119.77	25.41	43 111
Colonias en Programa Especial	32	350.93	29.47	8 600

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de colonias irregulares, Imuvi, 2003.

Respecto a las características de las viviendas en las colonias con asentamientos se tiene que en los 161 fraccionamientos irregulares habitados se localizaron 1,342 viviendas de cartón, 5,122 de tabique y 3,542 en construcción, donde se alojaba una población estimada de 31,837 personas, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 4

Viviendas y población en colonias irregulares

	Viviendas de			
	Cartón	Tabique	En construcción	Población estimada
Colonias irregulares censadas	1 367	5 193	3 680	31 837
Colonias irregulares con asentamiento	1 342	5 122	3 542	31 837
Colonias en Programa Especial	261	1 088	796	7 365

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de colonias irregulares, Imuvi, 2003.

6. Un acercamiento a los resultados

Evaluar este programa resulta un poco complicado porque no se generó un documento oficial, así fuera parcial, en el que se diera cuenta de los avances. De hecho, una de las razones para estudiar esta iniciativa fue que a finales del año 2003 e inicios del 2004 se registraron protestas de los vecinos de varias de estas colonias en la presidencia municipal de León, exigiendo al alcalde la remoción del director del Imuvi, para entonces era el Sr. Roberto Centeno, y exponiendo el nulo avance del Programa Especial. Estas protestas se ventilaron por algunos meses en los medios de comunicación locales, pero luego la problemática cayó en el olvido.

Para hacer un balance del Programa se entrevistó a Gabriela García, coordinadora de Fraccionamientos Irregulares del Imuvi, quien proporcionó los datos centrales contenidos en este apartado[14]. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con Pedro Sainz Cardiel, uno de los principales fraccionadores irregulares que entró al Programa[15] y con dos dirigentes de colonias involucradas, señoras Ofelia Martínez, de Piedra Azul I, y Marta Solís Cano, de La Tinaja.

Lo primero que hay que decir es que el Programa Especial de Regularización de Fraccionamientos y Asentamientos Humanos bajo la modalidad de urbanización progresiva fracasó, pues ninguna de las colonias que se adhirieron al mismo lograron avanzar significativamente –ni mucho menos llegar a concluir– en sus expedientes de regularización, y de hecho, de los 32 inscritos, 22 solicitaron entre 2005 y 2006 la "cancelación anticipada del Convenio", es decir, su salida del Programa.

Aunque las formulaciones de la funcionaria no lo establezcan así, las percepciones del fraccionador y colonias entrevistadas corroboran lo datos y explican por qué se llegó a ese resultado.

Entre los principales problemas que se presentaron desde el arranque, a decir de Gabriela García, fue la transmisión de la propiedad que el original y legítimo propietario del terreno debía hacer a favor de la Asociación de Pobladores que habían comprado su lote. Aunque supuestamente todos tenían disposición para negociar este primer requisito del Programa (y eludir la vía litigiosa o judicial para que los habitantes reclamaran su posesión, así como la vía de la expropiación), el Imuvi se encontró con obstáculos como que algunos predios estaban intestados. Si bien algunos predios donde se asentaron los fraccionamientos que entraron al Progra-

ma Especial eran de origen ejidal, los ejidatarios involucrados ya tenían el "dominio pleno", por lo cual el municipio los consideró netamente como propiedad privada, o sea de particulares. Pese a ello, en la mayoría de los casos, los propietarios o los posesionarios no quisieron correr con los costos e impuestos que significaba la transmisión de la propiedad, o porque en algunos casos, por las dimensiones del fraccionamiento, éstos costos eran muy altos. Como ejemplo, la funcionaria mencionó que este trámite le implicaba a una colonia, de las más grandes, cerca de 3 millones de pesos. Según la información de Gabriela García, de los 32 inscritos, sólo tres lograron esta transferencia de propiedad de los terrenos irregulares.

Contrario a lo anterior, el fraccionador Pedro Sainz Cardiel comentó que gracias a un acercamiento con el tesorero municipal se logró que la escritura general que se pedía para entrar al programa se abaratara considerablemente y "saliera completamente gratis lo del impuesto". La estrategia legal era que el fraccionador apareciera como comprador del original propietario (ejidal con derechos plenos para los casos que conoció Sainz Cardiel) y a la vez como integrante de la Asociación Civil fraccionadora para que en la escritura se ahorraran impuestos al momento de trasmitir la propiedad a la asociación de los colonos. El entrevistado puso de ejemplo que para un fraccionamiento de cinco hectáreas la escritura costaba 30 mil pesos.

El segundo nudo de problemas lo ocasionó el abultado número de trámites que los colonos (y sus fraccionadores en caso de existir y colaborar con ellos) debían solventar con toda la complejidad técnica, costos y tiempos que la normatividad impone y que las dependencias, especialmente Desarrollo Urbano, hacían cumplir sin excepción. Planos, licencias, censos y firmas registradas, entre otros, detenían constantemente a los fraccionamientos. En ocasiones un trámite ya solventado caducaba y los pobladores debían volver a cumplirlo. Una consecuencia derivada de esto, que aumentó la conflictividad de la gestión del Programa, es que con varios trámites y requisitos por solventar, se dio pie a que los fraccionadores o líderes de las colonias que fungían como representantes de las Asociaciones de Colonos cobraran cuotas constantemente, justificadas o no.

"Algunos fraccionadores cobraron de más y la gente tronó en ese sentido", contó Gabriela García, quien a menudo tuvo que recibir quejas de pobladores por acciones de los fraccionadores; por ejemplo, los líderes "multaban" a la gente que se retrasaba en sus cuotas para introducir la luz eléctrica,

descontándoles cantidades que ya habían aportado o se pedían cuotas dobles para el mismo trámite o para trámites que no implicaban erogación alguna.

Pedro Sainz Cardiel rechazó que "en sus colonias" se hubieran hecho cobros por estos trámites y levantamientos, pero reconoció que "como cada asociación es independiente, en otros lados sí les cobraron hasta a las piedras que chutaron".

Una grave carencia que tuvo el diseño del Programa Especial fue que no contempló una organización social previa o deseable. En efecto, las bases del Programa aprobadas por el ayuntamiento no contemplaron que los pobladores de los fraccionamientos contaran con una asociación u organización debidamente formalizada, organizada y operante, porque prácticamente se identificó al actor "Adherentes" con los fraccionadores (excluyendo a los pobladores): los fraccionadores eran los que firmaban el convenio de adhesión al Programa, los que debían cumplir con los requisitos técnicos y documentales, otorgar garantía al ayuntamiento de que las obras de urbanización progresiva se realizarían de acuerdo con el cronograma y, en general, coordinarse con las autoridades para agilizar el proceso de regularización.

Sin embargo, naturalmente los pobladores eran una pieza esencial para obligaciones propias de "los adherentes", como efectuar reubicaciones de posesionarios por requerirse para aprobar las trazas urbanas o establecer los fondos de ahorro para la introducción paulatina de los servicios, y realizar las obras de urbanización progresiva en los tiempos establecidos por las leyes.

De esta forma, en muchas colonias donde no existía o era incipiente, la organización de los pobladores fue más fácil que los líderes de antaño o los fraccionadores originales tomaran la representatividad, eventualmente promovieran la organización vecinal o, de plano, las circunstancias facilitaran la reproducción de mecanismos de explotación y engaño hacia las personas que les habían comprado un lote irregular, tales como el cobro de cuotas y aportaciones para trámites, como se ha mencionado.

El *olvido* de la parte social se confirma en el Acuerdo de Ayuntamiento que marcó los lineamientos del Programa, donde no se menciona la intervención de dependencias como Desarrollo Social, que pese a ello, en algunos momentos tuvo que participar acompañando a los pobladores en la gestión de trámites ante Desarrollo Urbano o brindando asesoría a vecinos para constituir sus "Comités de Colonos".[16]

La falta de transparencia en el manejo de los recursos que implicaba la regularización, la ignorancia extendida por parte de los pobladores acerca de la ruta crítica del Programa con la especificidad de la urbanización progresiva (frente a, por ejemplo, la vía de la expropiación que es más difundida entre los pobladores de colonias irregulares) y el ver que de cualquier modo, la regularización no avanzaba, fueron consecuencias de esa carencia de organización de los pobladores por la cual, la autoridad canalizara información a los pobladores sobre el avance de cada colonia, y alimentó en éstos una percepción de abuso y frustración.

Ofelia Martínez, una de las presidentas de colonos entrevistada, dijo no fueron consultados sobre la conveniencia de entrar al Programa: El fraccionador Pedro Sainz Cardiel firmó el Convenio de Adhesión sin pedir opinión a los colonos. Ello no obstó para que en el arranque del Programa, víspera de las elecciones locales del año 2000, en un evento público se reuniera a los vecinos de las colonias que habían entrado al Programa y el alcalde les hablara de las bondades de la iniciativa.

> En la reunión con [el presidente municipal] Obregón a nosotros nos lo plantearon muy suave [...] nos dijeron es que íbamos a tener más pronto los servicios. Pero después, ya cuando empezamos nosotras mismas [las vecinas] a juntar firmas para juntar un comité de desarrollo social, fue cuando empezamos abrir los ojos, íbamos a que nos informaran. Allí nos dijeron que en este Programa en el que esta persona [el fraccionador] nos metió, podía llevarse hasta 10 o 15 años, allí hay muchos papeles que si él no los metía no pasaba nada, entonces fue cuando formamos el Comité y ya nos fuimos desengañando.

Otro caso que muestra la omisión de la organización de los pobladores para la gestión del Programa Especial fue el caso de la colonia La Tinaja. Marta Solís, presidenta de colonos, se enteró que su fraccionamiento estaba en el Programa de Regularización por Urbanización Progresiva cuando intentó registrar su comité de colonos para solicitar el apoyo municipal para la recolección de basura. La canalizaron con el Imuvi donde los funcionarios le informaron que su colonia "llevaba 55% de avance"; posteriormente, según informaron a la entrevistada, el fraccionador abandonó el papeleo y trámites del Programa y el Instituto desconocía cuándo volvería a acercarse. De hecho, su comité de colonos no fue aprobado por Desa-

rrollo Social porque no había el número suficiente de casas habitadas para formalizarlo. Esto evidencia, además, cómo la desvinculación de las áreas sociales (organización vecinal, gestión colectiva de los servicios, reconocimiento común por parte de la autoridad local) inherentes al proceso de regularización entraban en contradicción con los criterios de reconocimiento y atención de la Dirección de Desarrollo Social municipal. Esto es que, frente a diferentes entidades del mismo gobierno local, los pobladores de una colonia irregular en proceso de regularización tenían una condición y reconocimientos disímiles.

Gabriela García agrega al aspecto social no contemplado, una cuestión cultural: "la mentalidad de que el gobierno tiene que dotar de todos los servicios y (la) renuencia de la gente a participar para que se les introduzcan los servicios". Según la funcionaria, en las colonias irregulares no se dimensiona el recurso que se necesita para contar con los servicios básicos y no se acepta que se tenga que pagar por ellos. Por el momento únicamente se consigna este rasgo que pudiera ser importante en la gestión de un programa de regularización por urbanización progresiva, aunque sabemos que se trata de un aspecto que amerita mayor investigación.

Pero un obstáculo, probablemente mayor que los anteriores, fue el vivido entre las dependencias señaladas por el ayuntamiento para gestionar el Programa Especial. Para esta investigación se recogieron varios indicios de que la Dirección de Desarrollo Urbano en todo momento rechazó las características y etapas que se establecían para la urbanización de las colonias, y que en su opinión entraban en conflicto con la normatividad que a ellos les toca aplicar. Por ejemplo, la Ley de Fraccionamientos dice que los servicios básicos de la urbanización progresiva son los de agua potable, drenaje y alcantarillado, y el Programa Especial únicamente solicitaba la electrificación.

No se trataba de problemas de falta de coordinación, pues el ayuntamiento en su acuerdo previó a la instalación de un Comité, órgano colegiado conformado por representantes de la Dirección de Desarrollo Urbano, del Imuvi, del Implan y del Sapal, quienes tenían reuniones semanales o quincenales y cuyo papel en el proceso de regularización estaba definido en el artículo duodécimo del Acuerdo del Ayuntamiento.

Hasta donde es posible deducir por la información disponible para este análisis, tampoco se trató de un problema por las competencias de cada dependencia que estaban igualmente definidas en el Acuerdo edilicio, ade-

más que en lo no previsto por dichos lineamientos se indicaba sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, es decir, en la Ley de Fraccionamientos y reglamento municipal respectivo.

Por las entrevistas realizadas, podemos desprender que otro fuerte motivo de conflicto que llegó a frenar el avance del Programa fue que la Dirección de Desarrollo Urbano, acostumbrada a tratar y autorizar procedimientos con los fraccionadores regulares (los cuales cuentan con equipos de arquitectos, peritos, abogados y demás especialistas que hablan un mismo lenguaje y conocen los procesos), tenía dificultad para orientar y aceptar documentos de colonos y líderes normalmente ignorantes de los procedimientos del área.

Además, en los acercamientos que se tuvo con diversos funcionarios a fin de obtener información para esta investigación, se traslució una pugna entre el Imuvi como "iniciador" del Programa y Desarrollo Urbano como "dependencia operadora". Otro indicio de lo compleja y conflictiva que resultó la gestión del Programa es que el Comité nunca pudo destrabar los conflictos que generaban la escasa competencia técnica de los colonos y de los fraccionadores para cumplir los trámites, y ni se simplificaron los mismos, supuestamente por la actitud puntillosa y exigente que exhibía Desarrollo Urbano respecto de la normatividad.

Una explicación que puede ofrecerse para entender el permanente conflicto entre dependencias para gestionar el Programa es de carácter político, y se refiere a los cambios de orientación sobre la política municipal de vivienda que se dieron con los dos relevos de ayuntamiento ocurridos desde la puesta en marcha del Programa Especial.

Si bien la administración municipal ha sido panista desde 1988, el Programa Especial de Regularización Progresiva fue aprobado por el Alcalde saliente Jorge Carlos Obregón, pero en el mismo año 2000 fue electo Luis Ernesto Ayala y en 2003 llegó Ricardo Alaniz. El principal cambio de política hacia la vivienda popular se comenzó a impulsar en el trienio de Ayala, se consolidó con Alaniz y consistió en promover grandes fraccionamientos de vivienda barata a partir de canalizar subsidios a los desarrolladores vía el Imuvi y como modo de "combatir a los fraccionamientos irregulares". En la contraposición entre el modelo de vivienda por urbanización progresiva y el de los mega fraccionamientos de casas baratas se consolidó el segundo y se dilató hasta el extremo el que prometía resolver una buena parte de la urbanización irregular existente hasta entonces.

7. A manera de conclusión

Naturalmente a esta evaluación falta integrar las opiniones e informaciones que pudieran aportar otros actores importantes del Programa, como la Dirección de Desarrollo Urbano o los regidores de las Comisiones Unidas del Ayuntamiento que debían conocer los avances de los expedientes para autorizarles ciertas licencias (urbanización, preventa), incluso de un mayor número de fraccionadores o pobladores.

Pese a ello, consideramos que con lo expuesto podemos ofrecer algunas críticas y conclusiones sobre la viabilidad de un Programa de regularización a través de la urbanización progresiva, como el instrumentado por León, considerando que se formulan como hipótesis que ameritan una mayor investigación.

Lo primero que podríamos criticar es que el Programa Especial trató por igual a los fraccionamientos habitados y a los que estaban sin habitar. Esto parece validar, en lugar de detener y sancionar, la expansión urbana que supone la urbanización irregular; se le facilita incluso iniciarse, porque los fraccionamientos no poblados precisamente tenían entonces una "vía corta" para lograr su legalización. Como ha señalado Emilio Duhau, con este tipo de mecanismos todo programa especial o extraordinario abre la puerta a que la regularización sea permanente y esperable.

En segundo lugar, se observa un diseño del Programa que trata de resolver "en paquete" el problema de la irregularidad, pese a que, por las cifras que arroja el Censo de fraccionamientos irregulares realizado por el Imuvi en 2003, hay una clara diferenciación entre los que están habitados y los que no, siendo que casi la mitad no tiene aún asentamiento. Proponemos la hipótesis de que el fenómeno presenta en cada caso dinámicas propias y quizá divergentes entre los fraccionamientos que son habitados y tienen diferentes niveles de consolidación (por lo demás, muy bajo), frente a los que se lotean pero no se habitan, acaso porque no se está en la necesidad de hacerlo o esperando a que su valor, en el mercado regular o en el irregular, mejore.

Este aspecto particular del fenómeno de la irregularidad en León parece poner en cuestión que se trate de un "mecanismo de acceso masivo a la vivienda" como sostienen autores como Duhau y Cruz, y aunque se abre aquí una línea de investigación más amplia al respecto, también cabría esperar por parte de los diseñadores de este tipo de programas de regularización un tratamiento diferente a cada vertiente de la misma problemática.

Como lo comentamos en el deslinde conceptual del fenómeno, las acciones de regularización "operadas como mecanismos *ad hoc* para resolver conflictos o atender demandas" fueron superados al contar con un marco legal y administrativo sobre los asentamientos humanos, sin embargo, la regularización del Programa Especial leonés parece destinada a resolver sólo uno de los conflictos que el fenómeno implica, a saber,"integrar a la legalidad y al mercado formal a los fraccionamientos y asentamientos irregulares" suponiendo que en cascada vendría la satisfacción de demandas o necesidades de servicios de los pobladores, pero sobre todo, sin encontrar puntos de apoyo con otros instrumentos del marco legal y administrativo para la ordenación de los asentamientos humanos y planeación de la ciudad.

Una tercer conclusión sobre las fallas de este Programa es que, pese a que la literatura académica sostiene que los programas de regularización no implican costos elevados, esta experiencia revela que la regularización por urbanización progresiva sí requiere importantes inversiones en monetario por parte de los pobladores, y en tiempos de gestión y capacitación por parte de las dependencias. Como ha quedado expuesto, estos costos literalmente no se calcularon ni previeron en el diseño del Programa.

La regularización por urbanización progresiva aborda un aspecto positivo que los programas de regularización ordinarios no incorporan, como son la introducción de servicios públicos. Sin embargo, en el caso estudiado, no se contempló que estas acciones, si bien pueden ir a la par de la legalización de la tenencia de la tierra y de la regularización urbanística del asentamiento, implican un proceso de organización social aparte, propio, al cual hubiera sido conveniente fijarle algunos lineamientos (como se hace para todas las cuestiones técnicas), proporcionar el apoyo de dependencias como Desarrollo Social y cuestionarse si puede darse por supuesto que el fraccionador generará o liderará la organización comunitaria en condiciones de transparencia y participación activa de los pobladores, o si, en todo caso, debe dársele a los pobladores un papel como ***actores*** del Programa y no simplemente como beneficiarios finales e hipotéticos de la regularización.

En este sentido, en el Programa Especial analizado se siguió viendo a las colonias irregulares eminentemente como problema (legal y de mercado inmobiliario) y no como fermento de solución para importantes grupos de pobladores que ya produjeron sus viviendas en aquellos sitios y que

desde hace años son actores importantes para la expansión urbana acelerada de León.

La penúltima conclusión y crítica se refiere a las interferencias que pueden introducir los cambios de políticas locales para promover la vivienda popular y "combatir" a los fraccionamientos irregulares. Estos cambios no se enuncian formalmente pero se impulsan a partir de la dominancia de funcionarios y políticos que desde ciertas posiciones pueden llegar a torpedear un programa y paralizar a dependencias completas a partir de fomentar celos, desconfianzas y visiones divergentes sobre la solución a un mismo problema que afecta a la ciudad que ellos mismos gobiernan y gestionan.

Finalmente, es destacada la importancia que tiene contemplar en los programas de regularización la cuestión social, es decir, la organización previa y la organización deseable que supone que la gestión de estos mecanismos llegue a buen final. Si bien regularizar ha significado en México fundamentalmente la legalización del suelo y de la urbanización informal, que se patentizan en documentos, firmas y registros legales, parece tiempo de voltear a ver estos procesos como una oportunidad de que los pobladores no únicamente reciban su certificado de *integrantes de la ciudad*, en tanto legales propietarios de terreno y vivienda, sino que se construya con ellos una ciudadanía plena, entendida como la construcción de sujetos sociales con obligación de participar en la obtención de los servicios públicos como en el derecho al disfrute de los bienes de la ciudad y a la participación en la gestión de los mismos.

Fuentes consultadas

Alegría Olazábal, Tito y Gerardo Ordóñez Barba (2005), *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, UAM Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, México.

Duhau, Emilio y Ma. Soledad Cruz (2006), "Suelo para vivienda" en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados, UAM-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, México.

Notas

1. Candidata a Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo e: saranoemi@gmail.com
2. Hay muchas y muy sustentadas comprobaciones de que esta afirmación tiene matices, precisamente porque a pesar de no contar con papeles de reconocimiento de la propiedad y su correspondiente registro ante la autoridad, en la realidad opera un mercado de suelo irregular en que todas las transacciones que se dan en el mercado formal inmobiliario se operan en el irregular. Véase Duhau, 1998.
3. Un procedimiento en que sí se requiere de la acción del Estado para la regularización es la expropiación, que por muchos años ha sido la vía legal privilegiada en los programas de regularización; sin embargo, como se verá más adelante, no es la única.
4. Emilio Duhau las identifica como las que interviene la Dirección General de Regularización Territorial del DF, pero analizando otra literatura vemos que son genéricas.
5. Hoy también se regularizan colonias asentadas en terrenos ejidales por la "vía agraria", es decir, por el Procede.
6. Plan de Gobierno Municipal 2006-2009, consultado en www.leon.gob.mx
7. En 1950 registró 157,343 habitantes, mientras que para 1960 ya contaba con 260,633 habitantes. Plan de Ordenamiento Municipal 2005, Implan.
8. Diagnóstico del Instituto Municipal de Planeación (Implan), consultado en www.implan.gob.mx
9. nforme del Imuvi a 8 años de su creación. Consultado en www.leon.gob.mx/imuvi
10. Los datos de colonias irregulares en el año 2001 y de viviendas irregulares en el año 2004 no se registran en la *tabla 2* precisamente porque los informes y censos oficiales de donde se obtuvieron los datos para la construcción de este cuadro los omiten.
11. Posteriormente hubo también un programa permanente de regularización por urbanización progresiva, a cargo del Imuvi.
12. El artículo 24 de la Ley de Fraccionamientos al respecto señala: "Los fraccionamientos sólo se autorizarán si son compatibles con las características señaladas en la certificación de usos, destinos y en su caso, derivadas del Plan de Ordenamiento Territorial correspondiente, o en su caso, de la licencia de factibilidad de uso de suelo en los términos que señala la Ley de Desarrollo Urbano del Estado. En todos los fraccionamientos se deberá asegurar su correcta integración a la red de infraestructura y vialidad urbanas. Para que el ayuntamiento autorice la venta de fraccionamientos alejados de las zonas urbanizadas, el desarrollador deberá ejecu-

tar por su cuenta las obras necesarias para el acceso vial y la conexión de los servicios con la zona urbana que determine el municipio, y con las características que éste señale".

13. En un fraccionamiento regular, las obras mínimas de urbanización que se piden, aparte de las mencionadas, son infraestructura eléctrica, de alumbrado público y pavimentos. Ley de Fraccionamientos de Guanajuato, artículo 2, fracción XVIII.
14. Cabe señalar que se solicitaron entrevistas con el Director de Desarrollo Urbano de León, Arq. Luis Carlos Miranda, quien entonces fungía como director de Fraccionamientos, y con el Arq. Juan Pablo Luna Mercado, actual director del Imuvi, pero que en el tiempo de promulgación e inicio del Programa Especial se desempeñaba como su director. Por su función actual y en el Programa que se estudia, se consideró que fueron actores destacados del diseño y gestión del proceso. Pero la solicitud sólo fue respondida por el Arq. Luna Mercado, quien a su vez solicitó a la T.S. Gabriela García que atendiera la entrevista, pues ella participó de cerca los casi seis años que duró el Programa. El director de Desarrollo Urbano negó la entrevista argumentando que el Programa Especial era un programa del Imuvi.
15. La asociación de fraccionamientos que él dirigía aglutinaba a 24 de las 32 colonias que entraron al Programa Especial.
16. Cabe aclarar que esta figura de "Comité de Colonos" no es la requerida por el programa de regularización sino la constitución de Asociación Civil de Colonos.

¿Regularizar el suelo o la pobreza en la Ciudad de México?

Joel Audefroy[1]

Introducción

El conocimiento del conjunto de riesgos a los cuales está expuesta la población de la Ciudad de México implica analizar su distribución espacial, sus patrones de asentamiento y su densidad, además de la relación de los mismos con los niveles socioeconómicos de la población. Este conocimiento implica el desarrollo de metodologías que aborden distintos factores causales de vulnerabilidad como aspectos dinámicos del sistema ecológico-humano. En este caso analizaremos las diferentes acciones emprendidas por el gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2005, supuestamente aplicadas para limitar la vulnerabilidad de la población de escasos recursos a potenciales desastres tales como deslizamientos, inundaciones y hundimientos.

Para desarrollar una metodología de análisis de riesgos naturales y vulnerabilidad se debe tener en cuenta diferentes factores políticos, sociales y económicos, así como los aspectos geográficos y espaciales que deben integrarse en uno o varios modelos. Esta metodología implica organizar los indicadores en tres grandes familias:

1. Los indicadores naturales y antrópicos de origen fisicoquímico, geológico, hidrometeorológico y sanitario.
2. Los indicadores de impacto sobre el medio ambiente.
3. Los indicadores socioeconómicos de la población local.
4. Los indicadores constructivo-tecnológicos del patrimonio expuesto.

Este trabajo pretende demostrar que a pesar de las acciones emprendidas por el gobierno del Distrito Federal, la población pobre asentada en zonas de riesgo no ha disminuido en el periodo estudiado.

La planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México se inició en 1982 a través de instrumentos de regulación del uso del suelo, con la elaboración del primer Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDU), en el cual se pretendía ordenar el crecimiento al interior del área urbana y condicionar usos compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico de la zona en un área denominada de amortiguamiento, localizada en el límite perimetral sur del área urbana.

Posteriormente, el Plan de Desarrollo Urbano de 1987 definió la reserva territorial dentro de los límites del área urbana, señalando un área baldía utilizable de 7,981 ha, de las cuales 906 se incorporarían en 1988 a proyectos de vivienda, y el resto a largo plazo. Asimismo, a través de una declaratoria se definió una línea virtual del crecimiento urbano, la cual se denominó Línea Limítrofe entre el Área Urbana y el Área de Conservación Ecológica. A partir de esta fecha comenzaron los primeros esfuerzos relacionados con la importancia ambiental del territorio sur del Distrito Federal para su población.

A su vez, el Programa de Desarrollo Urbano, versión 1997, que sigue vigente, mantiene la delimitación del crecimiento urbano a través de la línea de referencia, cambiando su denominación por la de *Suelo de Conservación*. Además de reconocer esta área de gran valor, el PDU de 1997 reguló el crecimiento urbano a través de lineamientos de densificación del área urbana y a la ocupación de baldíos: delimita y divide el Distrito Federal en suelo urbano (63,382 ha) y suelo de conservación (86,774 ha), éste último representa 59% de la superficie total del Distrito Federal. Se estima, por otra parte, que 15% de las barrancas del Distrito Federal se encuentran en suelo urbano mientras que 85% se ubica en suelo de conservación.

El gobierno del Distrito federal ejecutó dos programas a partir de la administración 2000-2006: la Regularización del Suelo y el Programa de Mejoramiento de Vivienda. Vamos a analizar a continuación los efectos sobre el suelo y la vivienda de estos programas en términos cuantitativos y cualitativos. Otro aspecto de la política de ciudad y vivienda del gobierno en este periodo fue el Bando número Dos con los siguientes lineamientos: se restringe la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A.

Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, y se promueve el crecimiento habitacional hacia las cuatro Delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. El Programa de Mejoramiento de Vivienda no está contemplado en este Bando Dos, si bien no favorece la expansión urbana, es una acción de densificación habitacional a partir del propio parque construido. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal recibió la consigna de atender a los más pobres (los que reciben menos de 3 vsm).

1. La regularización del suelo 2000-2005

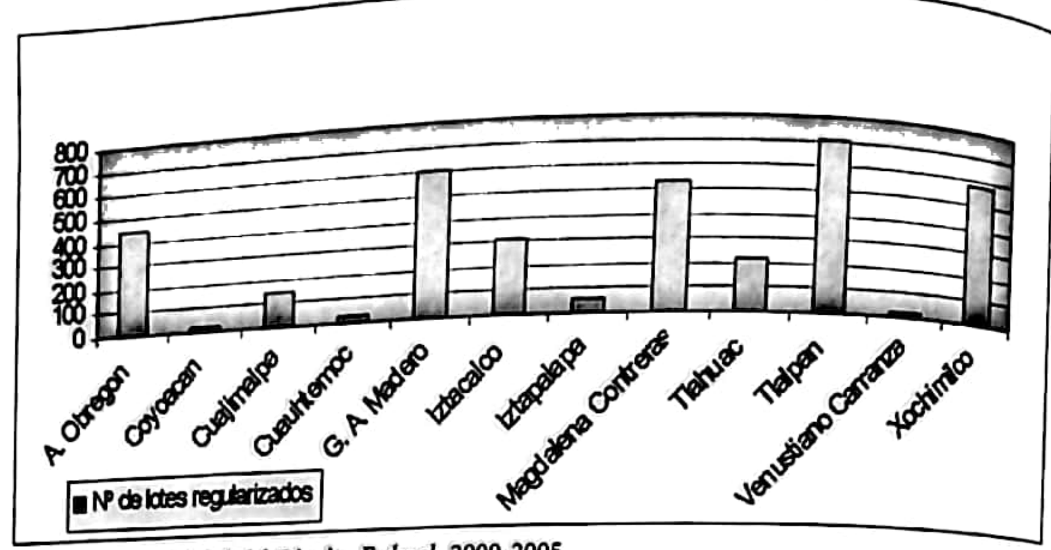
La instancia encargada de regularizar el suelo urbano es la Dirección General de Regulación de la Tenencia de la Tierra (DGRT) y está orientada a la atención de la población de escasos recursos que viven en asentamientos irregulares localizados en predios de propiedad particular en el Distrito Federal. Esta dirección fue creada en 1983. Según René Coulomb (2005), hasta el 30 de septiembre de 1997 existía un universo potencial de 136 mil familias de escasos recursos que vivían en colonias populares contempladas en diversas etapas de regularización. Dos propósitos fundamentales concreta la DGRT: a) la incorporación de asentamientos irregulares ubicados en área urbana, con uso de suelo habitacional, *que no está en situación de alto riesgo* y se encuentra fuera de las zonas federales y b) la aprobación de los planos de notificación, en los que determina la nomenclatura vial, el alineamiento y se definen los lotes que son factibles de regularizar.

Entre 2000 y 2005 el total de predios regularizados fue de 3,682, lo que representa una superficie de 808,632.74 m² (80.86 ha). Una primera observación revela que con la excepción de la delegación Gustavo A. Madero, las delegaciones donde se regularizaron más lotes fueron las que se encuentran en la zona del suelo de conservación: A. Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco. Es decir que se regularizó 10% del suelo de conservación en cinco años (véase figura 1).

La regularización descansa en un decreto por el que se declara de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra y se considera "Que los habitantes de los asentamientos irregulares referidos han solicitado al gobierno del Distrito Federal, en forma individual o a través de sus asociaciones, la regularización de la tenencia de la tierra del predio que ocupan, a fin de que se garantice la seguridad jurídica respecto del mismo,

Figura 1

Número de lotes regularizados entre 2000 y 2005 en el Distrito Federal



Fuente: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2000-2005.

manifestando incluso su conformidad con la vía de expropiación y con el Programa de Regularización Territorial"; asimismo, "Que la Secretaría de Gobierno, conforme a sus atribuciones, ha declarado como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra de los predios descritos".

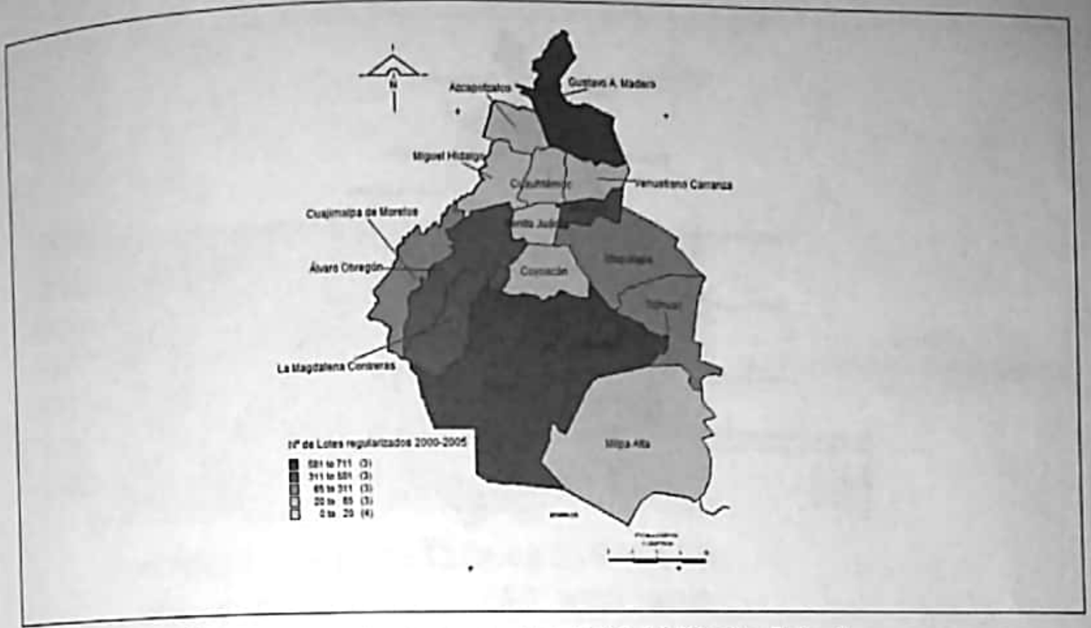
Cabe también observar que los años en los que se han regularizado más predios son los años 2000 y 2005, por lo tanto, el último año corresponde a un periodo preelectoral, ya que las elecciones para el Jefe del Gobierno de la ciudad se llevaron a cabo en 2006.

Una de las consecuencias de la regularización es, en principio, la posibilidad para los beneficiarios de mejorar su vivienda, por sus propios medios, o con el apoyo del Programa de Mejoramiento de Vivienda, cuyo requisito principal es la tenencia legal de la tierra. Las delegaciones Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y A. Obregón son las principales delegaciones beneficiarias en término de números de lotes y superficie (véase figura 2).

Por otra parte, las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en Suelo de Conservación son y fueron un proceso correctivo que legaliza en términos del derecho escrito situaciones que han sido toleradas o incluso propiciadas por el Estado. Hasta 2003, la quinta parte de las familias de asentamientos irregulares que ocupaban Suelo de Conservación en la Ciudad de México (12,257 familias, o sea 20% de un total de 59,074 familias) fueron regularizadas a través de la aprobación de los Programas Parciales

Figura 2

Número de lotes regularizados durante el periodo 2000-2005 en el Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

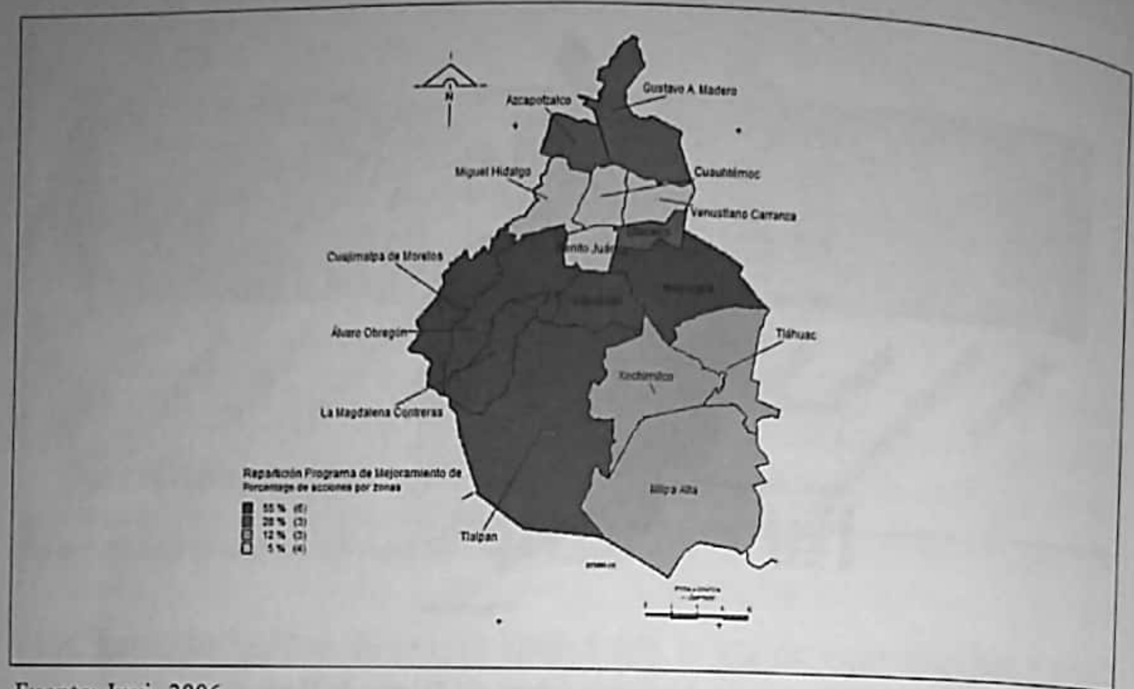
de Desarrollo Urbano, quedando una superficie de 2,415 ha todavía en situación irregular sobre Suelo de Conservación, ocupada por 42,463 familias. Las delegaciones más beneficiadas por la regularización a través de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano fueron Iztacalco, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.

2. El Programa de Mejoramiento de Vivienda 2001-2006

El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) fue una iniciativa de la Coalición Hábitat México (CHM) en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal lo implementó en su fase experimental a través de diferentes actores. Luego la administración de Andrés Manuel López Obrador lo retomó en forma masiva (Casa y Ciudad, 2003). Consideramos aquí los resultados de esta última administración. El PMV está dando una actuación de densificación de la ciudad a partir del propio parque habitacional construido sin estar fuera de los parámetros de ocupación del suelo marcados por los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Uno de los objetivos del Programa fue el de reducir los índices de hacinamiento en las zonas atendidas.

FIGURA 3

REPARTICIÓN DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, PORCENTAJE DE ACCIONES POR ZONAS



Fuente: Invi, 2006.

Entre 2001 y 2006 el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ha realizado 112,872 acciones de mejoramiento de vivienda en todas las delegaciones del D.F.[2] Más de la mitad de las acciones de mejoramiento (55%) fueron realizadas en las delegaciones del segundo contorno: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Tlalpan, como lo muestra la *figura 3*.

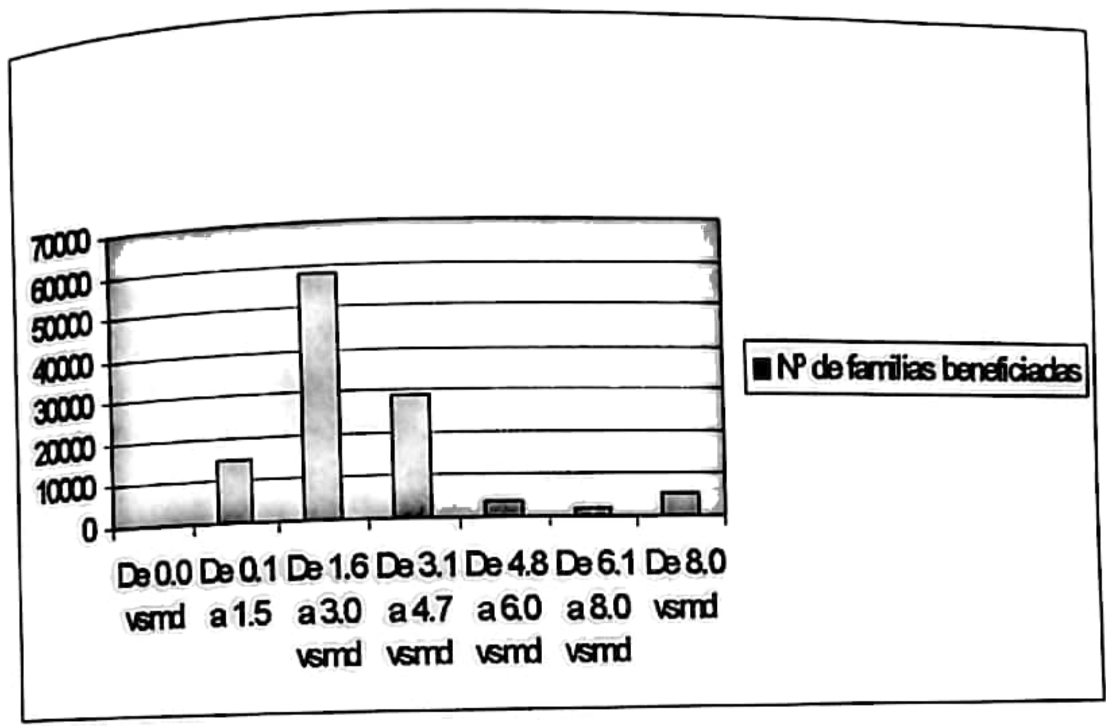
Con la excepción de Coyoacán, las delegaciones donde existen más riesgos geológicos de deslizamientos son Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, y hundimientos en Iztapalapa. Cabe observar que el programa atendió muy poco a las cuatro delegaciones centrales consideradas por el Bando Dos como aptas para fomentar el desarrollo habitacional (5% de las acciones).

El programa de mejoramiento de vivienda está dirigido principalmente a las familias de bajos recursos y los créditos fueron otorgados en su mayoría a las familias que ganan entre 1.6 a 3.0 veces el salario mínimo mensual como se muestra en la *figura 4*.

Es decir, que la mayoría de las familias beneficiarias son familias que ganan un ingreso familiar mensual entre un $1,713.00 y $ 3,212.00. Las que ganan menos de 1.6 vsm fueron poco atendidas y son las que viven principalmente

Figura 4

Impacto en los hogares pobres del Programa de Mejoramiento de Vivienda entre 2001 y 2006



Fuente: Invi, 2006.

en asentamientos precarios. Sin embargo, estas familias por lo general no tienen un título de propiedad y por lo tanto no pueden ser beneficiadas por el Programa. Éste fue uno de los límites del programa, sin embargo, las familias que han sido regularizadas pudieron ser beneficiadas por el programa. Según estudiosos de la pobreza, 50% de los habitantes de las ciudades son pobres (Iracheta, 2006), y la oferta del suelo urbano es para familias cuyos ingresos superan los 3 vsm.

En términos de costos, mientras una empresa de desarrollo inmobiliario cuya acción incluye, además del costo de construcción, el suelo, la escrituración, los permisos y la gestión, el costo por m² alcanza los 8 mil pesos; en cambio, una acción del programa de mejoramiento de vivienda puede alcanzar hasta 1,800-2,000 pesos el m² con acabados, porque no se considera el precio del suelo, permisos y gestión. El programa permitió mejorar viviendas precarias, construir habitaciones adicionales y densificar tejidos urbanos sin hacer crecer la mancha urbana.

3. Los asentamientos en zonas de alto riesgo (barrancas y laderas)

Las barrancas en el Distrito Federal son depresiones naturales originadas por el fracturamiento del terreno o por la erosión provocada por ríos y escurrimientos. Generalmente no son zonas aptas para la construcción porque son consideradas como ecosistemas inestables y por lo tanto frágiles.

El Dr. René Coulomb (2005) precisa que por causa de la situación topográfica del Valle de México, los "asentamientos irregulares tienen un alto grado de vulnerabilidad ante fenómenos naturales y procesos sociales, lo que agrava la desarticulación de las medidas de Protección Civil con la política territorial, el incumplimiento de la normatividad y una deficiente infraestructura que dificulta la reacción oportuna ante los desastres". Agrega que "las principales causas del riesgo son los hundimientos, agrietamientos y deslizamientos del terreno originados por la sobreexplotación de la áreas de recarga acuífera y su consecuente desaparición, lo que provoca sequedad del suelo, pérdida de presión piezométrica de los mantos freáticos y, con ello, hundimientos diferenciales del suelo.

Se estima que en el Distrito federal existen 99 sistemas de barrancas distribuidos en 15 microcuencas. La falta de reservas territoriales, la falta de viviendas dirigida a estratos socioeconómicos bajos y la ausencia de un mercado de suelo barato han propiciado la ocupación irregular de las barrancas. Las Barrancas son consideradas como zonas federales por ser acompañadas de ríos.

En el Distrito Federal, ocho delegaciones presentan la existencia de barrancas y la presencia de viviendas en ellas: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco. Las delegaciones que tienen el mayor número de viviendas en barrancas son (véanse tabla 1 y figura 5).

Sin embargo, las delegaciones que tienen el mayor número de viviendas en zonas de alto riesgo son tres (véase tabla 2).

Las características topográficas existentes presentan 74 barrancas distribuidas en estas ocho delegaciones, de las cuales 85% se localiza dentro del suelo de conservación al sur de la Ciudad y el 15% restante en suelo urbano (PAOT, 2004).

Un estudio de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal de 2004 revela que una parte considerable de las barrancas que se encuentran ocupadas por usos habitacionales han ingresado

Tabla 1

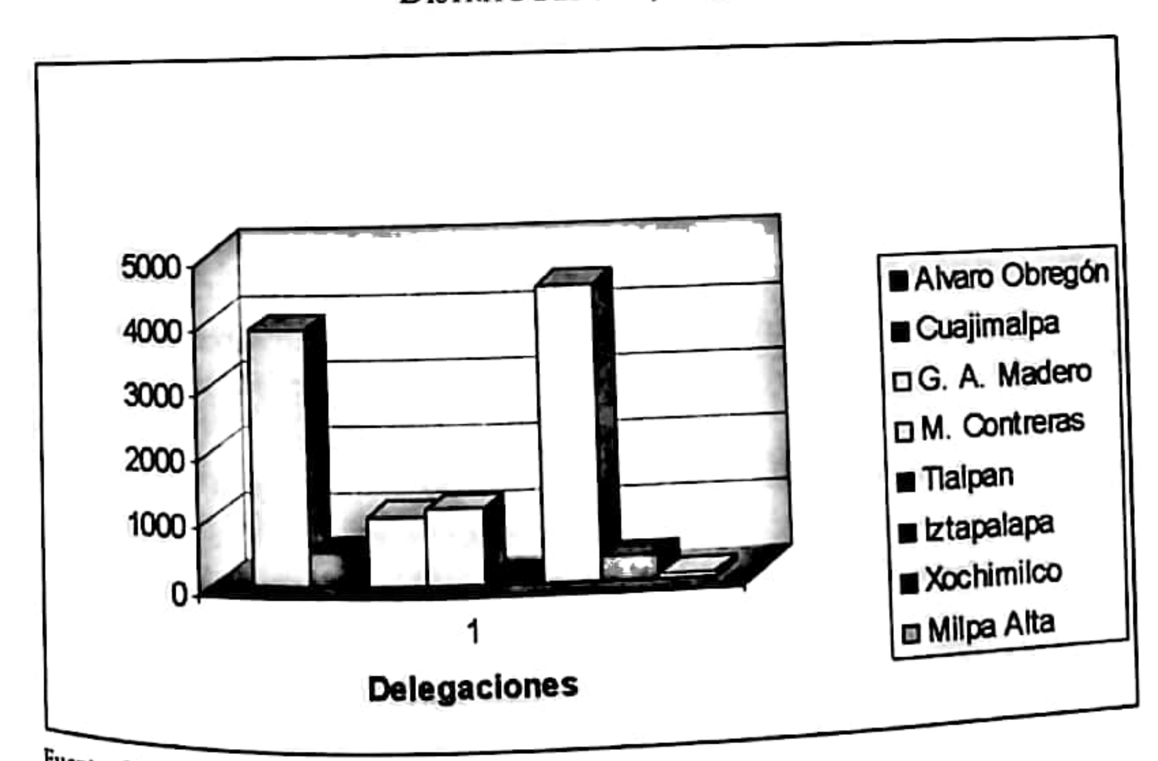
Número de viviendas en barrancas

Ubicación	Nº de Viviendas
Álvaro Obregón	3,862
Cuajimalpa	498
G. A. Madero	1,041
M. Contreras	1,124
Tlalpan	96
Iztapalapa	4,476
Xochimilco	353
Milpa Alta	62
Total	**11,512**

Fuente: Seduvi, 1998.

Figura. 5

Viviendas en barrancas y laderas por delegaciones en el Distrito Federal, 1998



Fuente: Seduvi, 1998.

Tabla 2

Número de viviendas en alto riesgo

Delegación	Núm. viviendas en alto riesgo	%
A. Obregón	900	63%
Cuajimalpa	207	15%
M. Contreras	141	10%
G. A. Madero, Tlalpan, Iztapalapa y Milpa Alta	174	12%
Total	**1 422**	**100%**

Fuente: Seduvi, 1998.

al mercado de manera irregular. Se estima que 20% del total de los asentamientos humanos irregulares registrados en 2002 se ubican en barrancas, es decir, 161 asentamientos irregulares con una antigüedad promedio de entre 10 y 22 años.

Los programas delegacionales de desarrollo urbano contienen disposiciones contradictorias en cuanto a zonificación y uso del suelo en las barrancas: por una parte las consideran como zonas de preservación ecológicas y en otros casos, como zonas habitacionales o espacios abiertos. Asimismo, no existen en los programas delegacionales elementos suficientes para establecer con precisión los límites territoriales de las barrancas. Esto ha propiciado que se realicen diversas construcciones en las barrancas sin que las autoridades tengan el suficiente sustento para impedirlo. Lo anterior permite explicar que algunos predios legalizados se encuentren con límites en barrancas.[3]

a) Delegación Álvaro Obregón

Es la delegación que cuenta con el mayor número de barrancas (16), de la misma manera agrupa al mayor número de colonias o zonas ubicadas dentro de dichas barrancas con 79 colonias y además, presenta el mayor número de viviendas en situación de alto riesgo con 900 viviendas sobre un total de 3,862 viviendas en barrancas.

b) Delegación Cuajimalpa

La Delegación tiene 14 barrancas y 25 colonias que se ubican en estas barrancas lo que agrupa a 498 viviendas. Tiene 207 viviendas en zonas de alto riesgo principalmente ubicadas en barrancas como la de los Canelos Norte, Colector Río Tacubaya II, Arroyo Venta Norte y Hueyutla.

c) Delegación Magdalena Contreras

El sistema de barrancas de la delegación está constituido por nueve barrancas y 24 colonias se ubican en estas barrancas, lo que representa 1,124 viviendas. En zonas de alto riesgo se encuentran 141 viviendas que se ubican en las barrancas de La Malinche, Margarita y Coyote-Providencia.

d) Delegación Gustavo A. Madero

La Delegación tiene 10 barrancas y 21 colonias con barrancas al interior de las cuales se concentran 1,041 viviendas. 86 viviendas se ubican en lugares contemplados como de alto riesgo: las barrancas de Arroyo Peña Gorda, Arroyo La Armella y Arroyo La Mora Norte.

e) Delegación Iztapalapa

La Delegación tiene siete barrancas en 16 colonias. 4476 viviendas se encuentran en barrancas consideradas de riesgo medio.

f) Delegación Milpa Alta

La Delegación tiene cuatro barrancas que se encuentran en seis colonias. Solamente 62 viviendas se encuentran en barrancas, de las cuales 52 se encuentran en zona considerada de riesgo medio y 10 viviendas en zona de alto riesgo.

g) Delegación Tlalpan

La Delegación tiene siete barrancas localizadas en nueve colonias. Un total de 96 viviendas se encuentran en barrancas, 50 de ellas se encuentran en zonas de riesgo medio, 46 viviendas se encuentran en alto riesgo.

TABLA 3

RESUMEN DEL NÚMERO DE BARRANCAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Delegación	Número de barrancas	Número de colonias en barranca	Número de viviendas en barrancas
Álvaro Obregón	16	79	3 862
Cuajimalpa	14	25	498
Magdalena Contreras	9	24	1 124
Gustavo A. Madero	10	21	1 041
Iztapalapa	7	16	4 476
Milpa Alta	4	6	62
Tlalpan	7	9	96
Xochimilco	7	14	353
Total	**74**	**194**	**11 512**

Fuente: Seduvi, 1998.

h) Delegación Xochimilco

La Delegación tiene siete barrancas en 14 colonias. 353 viviendas se encuentran en barrancas consideradas de riesgo medio. En la barranca Santiago se concentra la mayoría de las viviendas en barrancas: 216.

Cabe mencionar que cifras oficiales de Seduvi revelan que había 199 asentamientos irregulares de alto riesgo en la capital en 2005, localizados en barrancas, lechos de ríos y laderas de cerros; comparándolos con los 194 asentamientos en barrancas mencionados por la Seduvi en 1998, podemos observar una permanencia de viviendas en barrancas en siete años a pesar del reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal del 3 de diciembre de 1997, en el artículo 31: "Quedan prohibidos la urbanización, los asentamientos humanos o el depósito de basura o residuos en las barrancas, cauces de ríos y arroyos sujetos a protección, preservación o restauración ecológica en los términos de la Ley. Para los efectos de este artículo se entiende por barranca, la hendidura formada en el terreno por el flujo natural del agua o por las condiciones topográficas o geológicas, cuya profundidad es mayor a cinco metros y a dos veces su anchura, y su longitud es superior a cuarenta metros".

4. Los asentamientos irregulares en el suelo de conservación

El suelo de conservación ha sido principalmente afectado por el crecimiento urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en los últimos 60 años. Se estima que el avance ha sido de una hectárea diaria. La incorporación de las zonas ejidales al mercado de suelo urbano contribuyó a la reducción del suelo de conservación y actualmente estos ejidos corresponden, en su mayoría, al suelo de conservación. Las familias de escasos recursos han formado las colonias populares a través de invasión o compra ilegal de terrenos ejidales por medio de transacciones realizadas en la compra-venta de terrenos o predios que están al margen de la legislación urbana. De esta manera, numerosos asentamientos irregulares han surgido en suelo de conservación, no aptos para la construcción de vivienda, en barrancas, cañadas, lomeríos y suelos fangosos. Esto ha generado la pérdida de áreas con potencial forestal y capacidad de infiltración de agua de lluvia. Según la Corena,[4] en 10 años se han perdido 4,796 has. de suelo de conservación a través principalmente de invasiones de terrenos. Explicar este fenómeno es muy sencillo: la oferta de suelo y/o inmobiliaria es inaccesible para casi 60% de la población demandante de vivienda.[5]

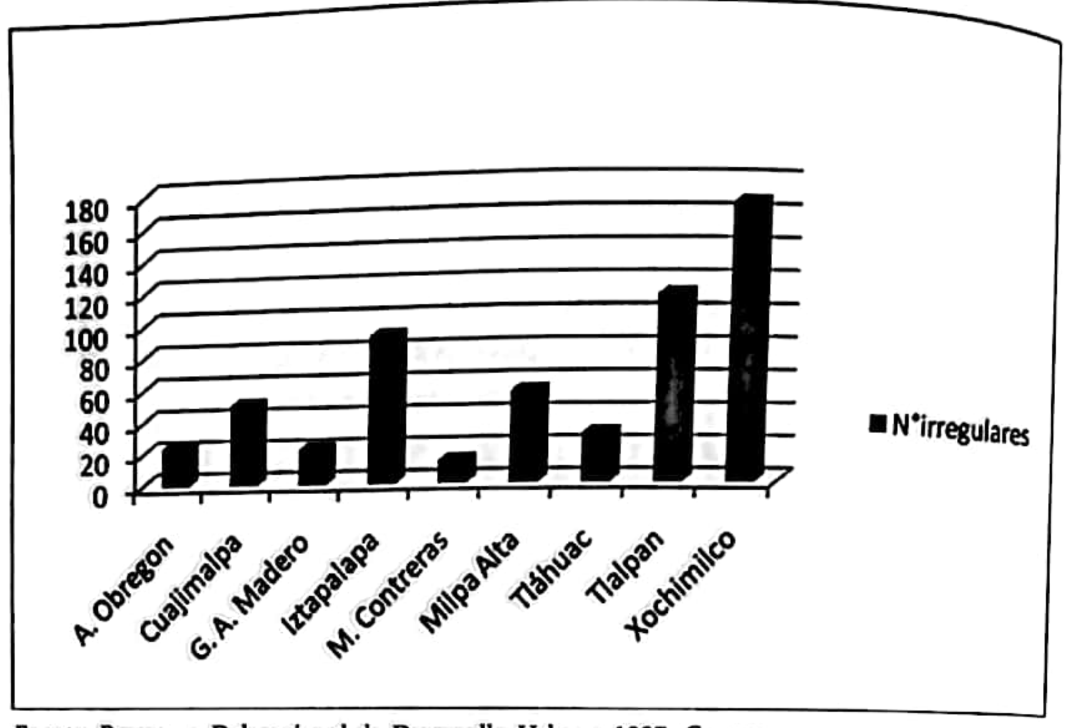
Para el año 2000, las delegaciones que registran las tasas de crecimiento de población más elevadas son Milpa Alta (4.32%), Tláhuac (3.92%) y Xochimilco (3.16%), que concentran 53% del total del suelo de conservación, y el crecimiento se da mayoritariamente sobre este tipo de suelo. Los municipios conurbanos de la Ciudad de México tuvieron una tasa de crecimiento de 4.5%, mientras que la tasa promedio del Distrito Federal es de 0.4% en el mismo periodo 1990-2000 y de 0.2% para el periodo 2000-2005. La tasa de crecimiento ha ido decreciendo en el Distrito Federal para el periodo 2000-2005, por lo que el número de asentamientos irregulares debería decrecer; sin embargo, sucede lo contrario, como lo observamos: aumento de viviendas en barrancas y en suelo de conservación.

Es interesante observar que entre 1997 y 2002 los asentamientos irregulares en nueve delegaciones han crecido, y la mayoría de ellos están localizados en suelo de conservación (véanse figuras 6 y 7).

Es el caso de todas las delegaciones analizadas, con excepción de la delegación Magadalena Contreras. Entre las delegaciones que más han acrecentado sus asentamientos irregulares están la Delegación Milpa Alta

Figura 6

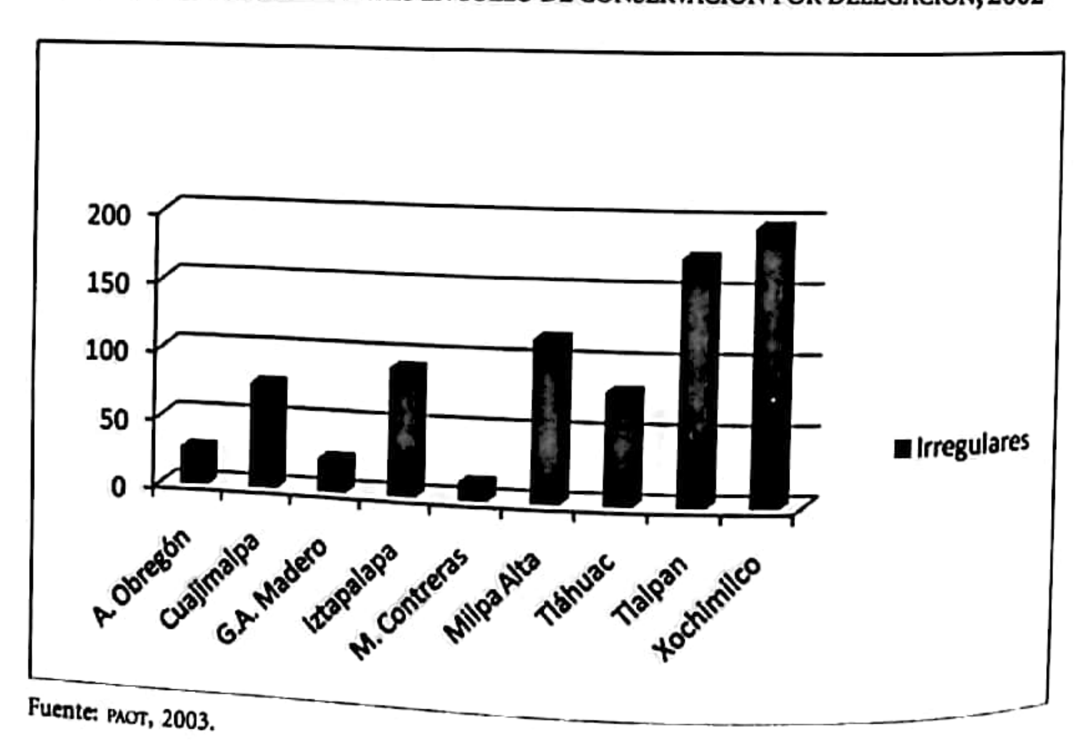
Asentamientos irregulares en suelo de conservación por delegación, 1997



Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 1997, Corena.

Figura 7

Asentamientos irregulares en suelo de conservación por delegación, 2002



Fuente: PAOT, 2003.

(de 56 a 117), Tlalpan (de 114 a 176) y Tláhuac (de 30 a 81). El total de asentamientos irregulares en 1997 en las nueve delegaciones era de 570 y en 2002 subió a 804 según la Corenader[6] con un número de familias que pasó de 28,305 a 42,463 en este mismo periodo, es decir, que la población asentada en suelo de conservación casi se multiplicó por dos y ocupa 2,730 ha del Distrito Federal.

5. El estado de la vivienda y la pobreza 2000-2005

Para evaluar el estado de la vivienda y la pobreza en el periodo 2000-2005, utilizamos dos tipos de indicadores:

1. El nivel de marginación por delegación según las fuentes de Conapo.
2. El porcentaje de vivienda con piso de tierra por delegación según fuente de Conapo.

La hipótesis de trabajo era que pudiéramos observar una mejora sensible en la baja del nivel de marginación y en el porcentaje de viviendas con piso de tierra. Los datos obtenidos del Conapo no permiten verificar totalmente esta hipótesis:

En cuanto al nivel de marginación podemos observar que entre 2000 y 2005 es sensiblemente idéntico con la sola excepción de la delegación Xochimilco, donde subió el nivel de marginación (véanse figuras 8 y 9).

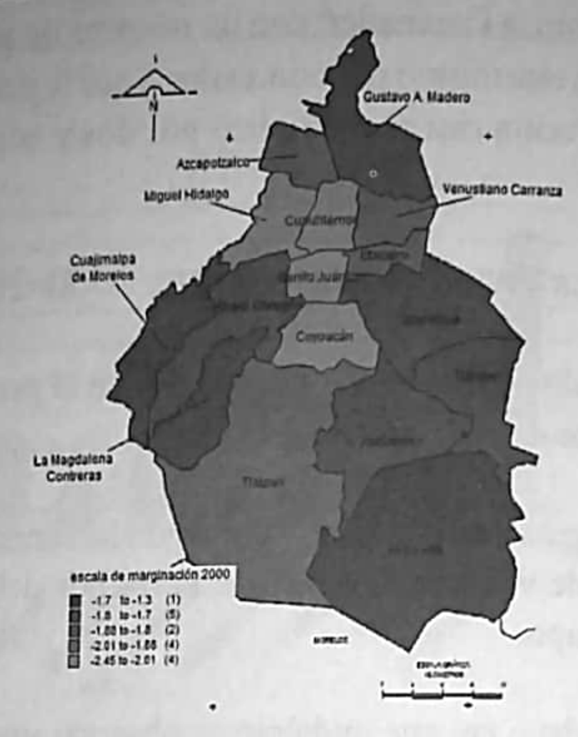
En cuanto al porcentaje de viviendas con pisos de tierra comparado en el mismo periodo 2000-2005, observamos que el porcentaje bajó ligeramente en las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras. Es probablemente el efecto del Programa de Mejoramiento de Vivienda (véanse figuras 10 y 11).

Sin embargo, cabe observar que entre 1980 y 1990 el número de viviendas construidas con materiales desechables en todo el Distrito Federal bajó de 450,281 a 358,979 viviendas según datos de la Agenda Estadística del Distrito Federal. Lo anterior significa que es una tendencia observable sin que se haya aplicado el programa de mejoramiento en este periodo.

Según un estudio reciente de Judith Villavicencio y María Teresa Esquivel (2005), 43% de la vivienda del Distrito Federal requiere de acciones dirigidas a ampliar el espacio habitable, 34% necesita de acciones enfocadas al acceso

FIGURA 8

ESCALA DE MARGINACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL, 2000



Fuente: Conapo.

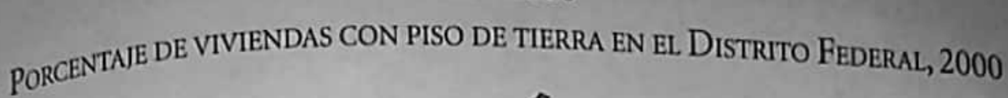
FIGURA 9

ESCALA DE MARGINACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL, 2005



Fuente: Conapo.

Figura 10



Porcentaje de viviendas con piso de tierra en el Distrito Federal, 2000



Fuente: Conapo.

Figura 11

Porcentaje de viviendas con piso de tierra en el Distrito Federal, 2005



Fuente: Conapo.

de los servicios urbanos y 26% al mejoramiento de su estado físico (materiales y situación estructural de la vivienda).

6. Conclusiones y discusión de los resultados

La regularización de predios y el Programa de Mejoramiento de Vivienda observado en el periodo 2000-2005 se han aplicado a delegaciones más vulnerables y en donde efectivamente se necesitaban más estos programas. Sin embargo, tanto la regularización de predios como el programa de mejoramiento de vivienda no se pudieron aplicar a viviendas asentadas en suelo de conservación ni en viviendas de alto riesgo, ya que los habitantes no tenían las escrituras necesarias. Por este motivo observamos que dichos programas, si bien están dirigidos a familias de bajos ingresos, no alcanzaron a las familias más pobres que están asentadas en las zonas de más alto riesgo, como barrancas y lecho de río, así como las que están asentadas en suelo de conservación. El efecto perverso de estos programas es el hecho de que no lograron disminuir la vulnerabilidad a desastres naturales en las colonias más expuestas. Además, la mayor densidad de poblamiento se encuentra en las colonias populares (entre 37 y 50 viviendas/ha). La mayor densidad se encuentra en la Delegación Iztacalco (45.08 viviendas/ha).

Las delegaciones que más se beneficiaron por la regularización fueron Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco. Son prácticamente las mismas delegaciones que más se beneficiaron del Programa de Mejoramiento de Vivienda, con la excepción de Gustavo A. Madero y Xochimilco. Las delegaciones que más asentamientos humanos tienen en barrancas son A. Obregón e Iztapalapa, y son las mismas, junto con la delegación Magdalena Contreras, que tienen asentamientos en alto riesgo. Encontramos más asentamientos en suelo de conservación en las delegaciones Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta en 2005.

Un estudio poblacional revela[7] que la población creció en las delegaciones periféricas donde más se aplicaron los programas de Mejoramiento de Vivienda y de regularización de predios, y bajó en las delegaciones centrales donde se aplicó el Bando Dos. Esto viene a confirmar que la gente se asienta en lugares donde puede encontrar un suelo más barato o invadir donde existe esta posibilidad. Las viviendas construidas en las delegaciones centrales no son accesibles a las familias de bajos recursos porque están accesibles solamente a derechohabientes del Infonavit o del Fovissste o a familias cuyos rangos de ingresos sobrepasan los 5 vsm.

La política de vivienda a nivel federal, que ofrece viviendas solamente al 40% de la población, deja sin acceso posible al mercado formal de la vivienda a las familias de bajos ingresos de menos de 5 veces el salario mínimo. El efecto de esta política se comprueba en el Distrito Federal, a pesar de los programas de regularización y de mejoramiento llevados a cabo en el periodo 2000-2005. Un estudio de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados (2005) reveló que a partir de 2001, creció el porcentaje de créditos Infonavit otorgados a familias de más de 3 vsm, disminuyendo los créditos para familias de menos de 3 vsm. Un análisis de la Bolsa de Vivienda de Interés Social reveló que en 2004, menos de 1% de las viviendas ofertadas estaban al alcance de la demande de ingresos inferiores a 5 salarios mínimos, que constituyen sin embargo 61% de la demande real (Coulomb, 2005). Cabe mencionar que el Invi otorgó en el periodo 2001-2005 más de la mitad de los créditos (130,609) de la totalidad de créditos otorgados por todas las instituciones financieras en el Distrito Federal (223,159)[8].

Los programas de regularización tuvieron así por principal efecto el de regularizar la pobreza, dejando a las familias beneficiarias sin poder mejorar sus condiciones de vida.

Es difícil crear nuevos programas para atender a la población más vulnerable en el Distrito Federal en el marco de una política de vivienda diseñada para los desarrolladores inmobiliarios. Sin embargo, se podrían imaginar programas de resorción de asentamientos en riesgo con programas de viviendas progresiva, dando créditos basados en el esquema del Programa de Mejoramiento de Vivienda, es decir, sin hipoteca pero con pequeños créditos sucesivos. Sin embargo, esto implicaría una política de control del precio del suelo urbano, sin dejar al mercado fijar el precio.

Fuentes consultadas

Agenda estadística del Distrito Federal, 1960-1995, en <http://www.df.gob.mx/agenda2000/ieconomicos/index.html> Consulta: 20 de junio de 2007.

Casa y Ciudad (2003), *Programa de Mejoramiento de Vivienda, formas de apropiación social*, México.

Comisión de Vivienda (2005), *La situación de la vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia*, Cámara de Diputados, UIA, México.

Corena (1997), *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano*, México.

Coulomb, René (Coord.) (2005), *La vivienda en el Distrito Federal, retos actuales y nuevos desafíos*, Invi, Conafovi, UAM-A, México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2000-2005.

Iracheta, Alfonso (2006), *Territorio en crisis, una política de estado para regiones y ciudades, Red mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad*, El Colegio Mexiquense, Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, México.

PAOT (2004), *Barrancas en el Distrito Federal*, Reporte, México.

PAOT (2003), *Asentamientos irregulares en suelo de conservación*, reporte, México.

Villavicencio Judith y María Teresa Esquivel (2005), "Principales características de la vivienda", en René Coulomb (Coord.), *La vivienda en el Distrito Federal, retos actuales y nuevos desafíos*, Invi, Conafovi, UAM-A, México, pp.63-94.

Notas

1. Profesor e investigador de la ESIA-Tecamachalco del Instituto Politécnico Nacional; asesor de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), y miembro de la Red XIV-G del CYTED. Correo e: takatitakite@hotmail.com
2. En cambio el Programa de Vivienda en Conjunto del INVI sólo realizó entre 2001 y 2006, 33,48DGRT acciones terminadas, no compite con el volumen logrado del PMV en el mismo periodo.
3. Por ejemplo, los 55 lotes de la Ampliación Piloto Adolfo López Mateos en la delegación Álvaro Obregón colindan con barranca y fueron legalizados en 2005 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2005).
4. Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.
5. En el Distrito Federal el precio del metro cuadrado de vivienda construida no es menor a 9,500 pesos.
6. Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
7. Fuente: Agenda Estadística del Distrito Federal, 1960-1995.
8. Fuente: Estadísticas de Nacionales de Vivienda, Conafovi, 2001-2003, Invi, 2005.

La regularización de la tenencia de la tierra como política pública

Alejandro Hernández Gutiérrez[1]

Introducción

En un país donde el desarrollo urbano de las clases populares se ha dado mayoritariamente, en asentamientos humanos que se construyen sin ninguna autorización urbana, el estudio de este fenómeno aparece como un tema prioritario en la agenda nacional, que a pesar de haber sido detectado como tal desde hace más de tres décadas, desde mi punto de vista, está muy lejos de ser agotado, con las consecuencias lógicas que esto conlleva, dentro de las cuales sobresale la ausencia de políticas públicas en la materia.

El sector agrario, en su publicación *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonio* (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998) nos da el punto de vista institucional del fenómeno de la irregularidad en propiedad social (ejidos y comunidades), el cual transcribo a continuación:

> El crecimiento explosivo de la población urbana y la protección de las tierras de los núcleos agrarios por el Estado dio origen a un conflicto que se resolvió, mal, por la vía de los hechos. Ante la imposibilidad de realizar transacciones legales con la tierra ejidal y comunal, la presión social por obtener suelo para construir vivienda se tradujo en la invasión, generalmente consentida, aunque en algunos casos violenta, de las áreas ejidales y comunales que rodean las ciudades.
>
> Este fenómeno, marginal al principio, se manifestó con fuerza a partir de los años sesenta, cuando la población urbana creció 54%. Como las ciudades no tenían reservas territoriales, las áreas circunvecinas de ejidos y comunidades representaron la opción más cercana y generalmente más barata. Se generó

así un crecimiento anárquico, en el que la ocupación de las áreas rurales y su transformación en suelo urbano se realizaron en contra de lo que señalaba el Código Agrario entonces vigente, y al margen de las reglamentaciones de los municipios, que por parte carecían de la capacidad de previsión, planeación y presupuestación que les permitieran satisfacer las demandas de infraestructura urbana y de servicios.

Con el objetivo de atender esta conflictiva, a principios de los años setenta el Gobierno Federal creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales, coordinado por los titulares del Departamento de Asuntos Nacionales de Fomento Ejidal, para regularizar la tenencia de la tierra social ocupada con asentamientos humanos. Los resultados fueron limitados debido a que los procedimientos vigentes en el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales eran restringidos y el programa carecía de medios y de formalidad institucional.

En 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrado por los titulares del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El funcionamiento del Comité reveló la magnitud del problema de los asentamientos irregulares y la necesidad de crear una estructura con facultades para extender escrituras de propiedad, y propuso establecer un programa y un presupuesto que le dieran viabilidad a esta tarea.

El 8 de noviembre de 1974 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), como organismo público descentralizado de carácter técnico social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con atribuciones para ejercer el único instrumento aplicable en la regularización: el procedimiento coercitivo de la expropiación por causa de utilidad pública.

Esta realidad nacional cuyas causas son muy diversas, se quiere atacar por dos vías que han demostrado sus limitaciones, siendo éstas:

a) La creación de un marco normativo que día a día se aleja más de las dinámicas sociales que provocan el fenómeno sin ofrecer una opción real de solución.
b) La regularización.

Ésta última se presenta como una solución, que con todos los comentarios negativos que se hicieron en el Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano,

constituye una solución. Puede considerarse incompleta, cara, lenta y quizá la peor, pero constituye la única con la que cuentan millones de personas en la actualidad. Con base en esto, propongo un primer punto de reflexión.

¡No tiene ningún sustento ni sentido hablar sobre las virtudes o defectos de los procesos de regularización, si no se proponen alternativas viables (aunque no sean las mejores) que permitan la prevención y sustitución de las ocupaciones irregulares!

Todas las afirmaciones en el sentido de querer atacar el problema sin ofrecer una alternativa práctica y realista se traducirán en un fracaso más del discurso interminable de críticas y soluciones inoperantes a las que los mexicanos somos tan afectos. Nadie en su sano juicio se atrevería a proponer como mejor solución al problema la proliferación de los asentamientos humanos irregulares, sin embargo, los hechos nos demuestran que el discurso institucional de solucionar el problema de las clases populares mediante la creación de suelo con ubicaciones convenientes, autorizaciones urbanas y servicios ha quedado sólo en discurso, en tanto, paralelamente, la realidad nacional nos demuestra que la irregularidad ha sido la alternativa a seguir. Esta tristísima realidad nos obliga a analizar el fenómeno a fin de proponer alternativas viables que se traduzcan en políticas públicas que nos permitan acabar con la irregularidad.

Con base en la información de la Organización de las Naciones Unidas, en 2005 a nivel mundial la población alcanzó 6,500,000 personas, de las cuales más de 3,100 millones (casi la mitad) viven en zonas urbanas. En las regiones de mayor desarrollo la población urbana representó casi 75% de la población total, mientras que en las menos desarrolladas esta cifra bajó hasta casi 40%.

América Latina y el Caribe aparecen en el segundo lugar de las regiones más urbanizadas del planeta, en las cuales 77% de su población vive actualmente en ciudades.

En 25 años, 60% de la población mundial vivirá en ciudades, y su número ascenderá a 5 mil millones de habitantes en las zonas urbanas, esto como resultado del crecimiento de la población urbana que alcanza 1.8% anual, mientras que el de la población en general es de 0.9%.

El crecimiento urbano a nivel mundial y en el caso específico de México, en donde hemos crecido de forma desordenada y cara, con resultados muy poco positivos, nos demuestra que la tendencia de expansión de la población urbana no va a cambiar. En 1970 la población del país era de casi 50 millones

de habitantes, de los cuales 65% de la población urbana se concentraba en únicamente 13 ciudades. En la actualidad, la población se ha duplicado y más de 80% de la población urbana vive en 56 zonas metropolitanas.

Esto nos demuestra que si bien el crecimiento poblacional se ha reducido de tasas superiores a 3% en los años 70, a tasas de 1% en los últimos años, siendo ésta muy similar a la tasa de crecimiento a nivel mundial, el crecimiento de la población en México será de aproximadamente un promedio de 1 millón de habitantes por año. Si tomamos como referencia la tasa de crecimiento urbano a nivel mundial, que es de 1.8% anual, suponiendo que será similar a la nacional, nos da una expectativa de crecimiento anual de 1.8 millones de la población urbana a nivel nacional; si además consideramos que de esta población 60% se asentará de forma irregular en una superficie de aproximadamente 10 mil hectáreas, podemos predecir un crecimiento anual de los asentamientos humanos irregulares a razón de 200 mil lotes donde vivirán 1 millón de personas.

Esta situación que se da a nivel internacional y local, de que la población pobre se está urbanizando, está provocando un precarismo urbano creciente que no puede solucionarse con los programas sociales actuales, dentro de los cuales está el de regularización, ello no porque éstos merezcan alguna crítica, sino porque no están diseñados para atacar un problema de tal magnitud.

En materia de acceso a servicios, la situación también se muestra preocupante. Mientras que en las regiones más desarrolladas del mundo las necesidades de agua potable, saneamiento y conexiones habitacionales están cubiertas casi en su totalidad, en las regiones más atrasadas la atención es claramente insuficiente.

De acuerdo con lo planteado, podemos definir el fenómeno de los asentamientos irregulares a nivel nacional como consecuencia de dos hechos fundamentales:

a) La falta de oferta de suelo (no únicamente de vivienda) para los sectores más pobres de la población.
b) La impunidad con la que se vende, construye y usa el suelo en estos asentamientos irregulares.

La dinámica que impulsó la ocupación irregular de terrenos en las zonas conurbadas de los centros urbanos del país fue provocada por muchos

factores, dentro de los que destacan la industrialización que requirió importar mano de obra del campo a la ciudad, y el subdesarrollo en el que ha permanecido el campo desde la revolución de 1910. Esto causó una transformación radical de la estructura social del país, que según el censo general de población, en 1921 tenía 14,335,000 habitantes, de los cuales 4,465,000 vivían en áreas urbanas y 68.8% vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes. En la actualidad la situación se ha invertido, y en 1995 88,703,000 habitantes vivían en zonas urbanas, con lo que podemos afirmar que en México la población, en su mayoría, nacerá y vivirá en el mundo urbano.

Como ya hemos mencionado, esta transformación que sufrió el país en los últimos 100 años se presentó como un fenómeno internacional, que en el caso de México incluso se vio altamente influido por la 2ª Guerra Mundial y el enorme aumento en el consumo de hidrocarburos, que provocó el desarrollo de la industria petrolera. En este tránsito a la modernidad e internacionalización del país, el Estado intervenía en casi todos los rubros del desarrollo e incluso frecuentemente se le acusaba de intervenir en exceso, pero curiosamente en el caso del desarrollo urbano para satisfacer las necesidades de las clases populares, su intervención fue marginal. Esto provocó que las clases populares desarrollaran procesos de ocupación de los terrenos que requerían para satisfacer sus necesidades habitacionales, encontrando que el marco jurídico agrario creaba una situación que distorsionaba enormemente el mercado de suelo. Los núcleos agrarios conurbados que representaban una enorme reserva de tierra para el crecimiento de las ciudades no contaban con un marco jurídico que les permitiera vender su tierra para incorporarla al desarrollo urbano, sin embargo la situación de pobreza de los sujetos agrarios, aunada a la necesidad de tierra de estos nuevos urbanitas, creó un mercado irregular de tierra que rebasó por completo el marco legal, pero logró resolver un problema que no fue atendido con éxito por ninguno de los tres niveles de gobierno.

El hecho de que los inmigrantes del campo, en combinación con los sujetos agrarios, hayan logrado encontrar una solución a un problema de esas dimensiones, es digno de tomarse en cuenta, y sobre todo de analizar sus aspectos positivos. Nos guste o no, los sujetos agrarios han logrado fraccionar, vender, financiar y cobrar varios millones de lotes, que han significado una reserva territorial para los pobres. Paralelamente, es innegable que este desorden ha traído consecuencias negativas.

1. La regularización de la tenencia de la tierra como solución

El marco jurídico constitucional y su ley reglamentaria en materia agraria otorgan a la propiedad social tres condiciones especiales: inalienabilidad, imprescriptivilidad e inembargabilidad.

El constituyente sin dudan alguna buscaba una protección jurídica absoluta para la propiedad social, lo cual es 100% justificable después de la experiencia prerrevolucionaria en materia de propiedad. Sin embargo, esta situación jurídica que por su naturaleza pertenece al mundo del deber ser, se vio superada por las condiciones que sufrió y sufre el país, sin que este concepto que perteneció a un mundo y contexto muy diferente al actual, y que en el caso de la doctrina de la propiedad social es muy contradictorio a sus principios, se pudiera adaptar a la realidad nacional en la vía normativa. Esto provocó que la necesidad generada como consecuencia de la realidad que ya hemos estudiado, distorsionó la compatibilidad entre los hechos y la normatividad, lo que hemos llamado irregularidad, término que no define de forma exacta y completa el fenómeno que nos ocupa, dentro del cual existe un enorme contenido de ilegalidad, informalidad, impunidad, etc., siendo estos aspectos enormes problemas que algunas veces se pueden tratar en los procesos de regularización, pero que en principio no son atendidos como tales.

Yo me atrevería, con el propósito de aclarar ciertos aspectos de la regularización como política pública, proponer una clasificación más contundente desde el punto de vista legal.

a) Asentamientos humanos de hecho.
b) Asentamientos humanos de derecho.

Dentro de los primeros hay que reconocer los derechos humanos que van mucho más allá del marco legal de cualquier nación.

Dentro de los segundos se debe cumplir con los elementos esenciales que permitan la incorporación de estos hechos a la esfera jurídica que corresponda. Con base en este criterio tenemos que plantear la regularización de la tenencia de la tierra como una actividad en la cual se debe cumplir con los mínimos indispensables, y no como una actividad que cumpla con los requisitos idóneos, esto nos lleva a un desarrollo mínimo e idóneo, dependiendo de nuestro marco de actuación.

Los asentamientos humanos de hecho obedecen a una institución del derecho que está universalmente reconocida, me refiero a la prescripción. La prescripción es una institución general del derecho y por su esencia los derechos son prescriptibles, sólo en caso de excepción son imprescriptibles. Por lo que se refiere al tema de la tenencia de la tierra, la prescripción que opera es la adquisitiva o usucapión, que se refiere a los derechos reales susceptibles de posesión, lo que vincula posesión y prescripción con la tenencia de la tierra y la regularización de forma ineludible. Por lo que respecta a la condición de imprescriptibilidad de la propiedad social, para efectos prácticos ésta es inoperante cuando los procesos de ocupación irregular adquieren dimensiones que los hacen irreversibles, además de su endeble cimentación dentro de la doctrina del derecho que considera la prescripción, desde un punto de vista objetivo, como la defensa del interés social, por entender que esta institución asegura la estabilidad de la propiedad y, en general, la certidumbre de los derechos, hecho que es altamente contradictorio con el discurso nacional sobre la protección de la propiedad social.

Por su parte la posesión opera de hecho, sin que se pueda analizar su legitimidad, y aunque la doctrina distingue entre la posesión de buena fe (acto de tener una cosa en su poder justamente, aunque no por causa en virtud de la cual se transfiere la propiedad) y la posesión de mala fe (acto de tener una cosa ajena en su poder, conocida como tal, o con duda positiva de serlo, y sin título para poseerla), en el caso de la regularización los elementos para poder ejercer acciones correctivas en ese sentido son limitadísimos.

Esta situación es tan compleja que el derecho a expropiar para regularizar a los ocupantes de los predios se puede traducir en una injusticia para los propietarios, mientras que el no expropiar, para los ocupantes. Si además consideramos que en un asentamiento con mil lotes seguramente se van a violentar los legítimos derechos de propietarios y ocupantes, dependiendo de si se va a expropiar o no y de la situación particular de cada uno de los afectados, llegamos a la conclusión de que la expropiación debe resguardar los derechos de la comunidad, y que la sociedad debe intervenir activamente, a fin de salvaguardar sus derechos.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, el esquema de la violación de los mismos al ocupar, construir, introducir servicios y regularizar, con todas las consecuencias negativas que esto representa,

definitivamente es un área inexplorada que requiere de una alta especialización en la materia y que no por ello deja de ser determinante y muy importante para prevenir y corregir las distorsiones que provocan estas dinámicas sociales, sólo como comentario para no profundizar en un tema que como ya dije es inexplorado.

En mi opinión, la violación a los derechos humanos de la comunidad, sujetos agrarios y ocupantes de los lotes que se genera con la ocupación (no necesariamente con la regularización) son frecuentemente olvidados, no por su falta de importancia, sino porque sus efectos más nocivos se dan en periodos muy prolongados de tiempo, y la mayoría de las veces son irreversibles.

Una de estas dinámicas sociales que no ha sido estudiada en el país, pero que en otros países como Brasil ya tiene un avance muy significativo, es la relación entre los asentamientos precarios y la criminalidad. Si el tema de la criminalidad es de los más importantes y urgentes de la agenda nacional, por qué no se estudia esta relación como una forma de crear políticas públicas que nos ayuden a combatir este problema. Dicho de otra forma, ¿no sería mejor y más barato invertir en jardines y escuelas, que en armas y patrullas? La respuesta es que no lo sabemos, pero deberíamos. Si alguien quiere minimizar esta afirmación, yo me atrevo a decir que esto es el producto de una profunda ignorancia en las dinámicas criminales. En un estudio que se realizó en asentamientos precarios, una de las preguntas era qué les gustaba más a los habitantes del lugar donde vivían, y en algunos lugares la gente respondía que nada. A esta respuesta le cabe la siguiente pregunta: si alguien vive en un lugar donde nada le gusta, ¿no es muy vulnerable a ver la criminalidad como un medio para salir de esa condición?, o dicho de otra forma, ¿qué puede perder?

A pesar de todos los comentarios negativos, es indispensable destacar los aspectos positivos de la regularización, y más aún tratar de reflejarlos en las políticas públicas que se instituyan a futuro. No creo que sea posible hacer mención de todos estos aspectos, ni siquiera de forma muy general, por lo que únicamente mencionaré los que considero indispensables de tomar en cuenta.

Los precios y condiciones de pago se adaptan a las condiciones económicas de las clases populares, las dimensiones de los predios son más generosas que la vivienda formal, la vivienda se va modificando en función de las necesidades y capacidad de pago de los ocupantes, permitiéndoles crear un patrimonio

sólido mediante el uso de un bien que les satisface una necesidad esencial y que además tiene una importante plusvalía. Mediante la regularización, se fortalecen las tesorerías municipales con el pago del traslado de dominio e impuesto predial y la muy apreciada seguridad jurídica.

2. LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO CAUSA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

Para analizar la regularización de la tenencia de la tierra como causa de los asentamientos humanos irregulares partiremos de las dos siguientes premisas:

a) En México hay crecimiento urbano que provoca subdesarrollo urbano.
b) El crecimiento urbano en México es determinado por la capitalización de las rentas urbanas y no por los instrumentos de planeación.

Nos damos cuenta de la importancia que tiene el estudio de los factores creadores de las rentas urbanas, ya que éstos en realidad son los determinantes en la dirección del crecimiento urbano.

2.1. ¿Quién crea las rentas urbanas?

Indudablemente la acción del hombre, sea de forma individual o en sociedad. Pero para este caso de estudio debemos considerar que la creación individual de las rentas urbanas desligada de la acción de la comunidad, en realidad es extremadamente limitada y sin importancia para los efectos del presente razonamiento, por lo que me limitaré a señalar a la comunidad a través de las acciones de los particulares, y sobre todo de los tres niveles de gobierno, como la fuente principal de generación de rentas y plusvalías urbanas.

Si la comunidad es capaz de crear esta extraordinaria fuente de riqueza, ¿con qué elementos contamos para darle a cada quien lo que le corresponde con base en el más elemental principio de justicia? En realidad los instrumentos son únicamente limitados al marco normativo en materia urbana y fiscal, los cuales, desde luego, no operan en el mundo de la irregularidad. Lo anterior da como resultado una innumerable cantidad de posibilidades de apropiarse de rentas urbanas de forma gratuita, lo

cual si no generara problemas, sería una fuente legítima de bienestar y riqueza para la sociedad; éste es generalmente el caso del desarrollo urbano regular. Si por el contrario se hace de forma desordenada e irresponsable, como generalmente sucede con la irregularidad, se traduce en un grave problema político, económico y social, que en mi opinión frena de forma muy importante el desarrollo integral de la sociedad mexicana.

En los hechos esto ocurre cotidianamente de mil maneras, basta ver la enorme cantidad de comercios que se construyen a lo largo de las carreteras, unos formales y controlados que pagan rentas, concesiones e impuestos, y la gran mayoría que pertenece al mundo de la irregularidad.

En ese caso la comunidad, a través del Estado, construye infraestructura que genera una renta para los particulares que estén en condiciones de capitalizarla, pero siendo posible cuando se ha planeado, construido la infraestructura y obtenido la autorización correspondiente.

En el caso de los asentamientos humanos irregulares, los fraccionadores, al vender los lotes con la perspectiva de que con la intervención de los tres niveles de gobierno se les dotará de servicios y además se les regularizará, son capaces de capitalizar en el precio de venta a tiempo presente, un uso y servicios urbanos que ellos no dotarán. Por esta razón los ejidatarios del tristemente célebre San Salvador Atenco no estaban dispuestos a vender en 50 pesos m² de un terreno que con el uso de suelo agropecuario difícilmente vale más de 14 pesos m², pero que en el mercado irregular pueden capitalizar fácilmente a más de 150 pesos.

2.2. ¿Por qué la gente de escasos recursos está dispuesta a pagar diez veces más del valor del terreno?

En primer lugar porque al poder usar el suelo, lo que pagaban de renta aumenta su capacidad de pago en beneficio del fraccionador; en segundo lugar, porque los tres niveles de gobierno facilitarán y financiarán la dotación de servicios, y en tercer lugar, pero muy detrás de las dos razones anteriores, porque se les regularizará.

Si a todo esto añadimos el hecho de que los costos por la introducción de servicios se incrementan en mínimo 200% cuando el terreno ya está ocupado, nos lleva a una situación de verdadero despilfarro por la incapacidad histórica que ha tenido el país en el control e inducción del desarrollo urbano. Esta situación es tan incongruente, que sería más barato com-

prar el terreno a precios especulativos, 250 pesos m² (en el Estado de México), introducir los servicios a 200 pesos m² y regalarlo, que introducir los servicios cuando ya está ocupado con un costo de mínimo 600 pesos m².

Si hacemos un ejercicio de los costos que ha representado la introducción de servicios, suponiendo que a nivel nacional la superficie de los lotes regularizados nos dé un promedio de 200 m² y que el costo de introducción de servicios en las áreas desocupadas sea de 200 pesos m² y en las ocupadas de un mínimo de 600 pesos m², la introducción de servicios a precios actuales a los 2,175,000 lotes regularizados por Corett en 2005, más los 1,465,632 lotes regularizados vía titulación de solares urbanos hasta 1999, nos da un total de 3,640,632 lotes, cuya urbanización en un área libre de ocupación a los precios propuestos tendría un costo de 145,625,280,000 pesos, pero teniendo la tierra ocupada sería de 436,875,840,000 pesos, y esto sólo refiriéndonos a lo regularizado, por lo que habría que agregarle los lotes por regularizar.

Esto significa, que si se hubiera actuado de forma adecuada y se hubieran introducido los servicios antes de la ocupación de los predios, el ahorro por esta simple previsión ascendería a 291,250,560,000 pesos. Esta cifra quizá no nos dice mucho a la mayoría de los simples mortales, pero sería suficiente para prestar servicios a 7,281,264 lotes, beneficiando a más de 35 millones de personas, 35% de la población.

A partir de un razonamiento tan sencillo como éste, que a pesar de no estar sustentado en cifras exactas son suficientes para reflejar una realidad nacional, no se puede, desde mi punto de vista, justificar la inactividad por parte del Estado para implementar políticas públicas que planteen el problema en su real dimensión, y que signifiquen una verdadera opción para los pobres, ya que la realidad del país es que el precio de la tierra es exageradamente alto y los subsidios a los pobres y a los servicios públicos han sido fácilmente capitalizados por los dueños de la tierra a través de los precios del suelo, situación que distorsiona de manera impresionante el mercado de suelo a nivel nacional. Es necesario precisar que en este planteamiento no se está poniendo en tela de juicio las legítimas pretensiones de lucro de los sujetos agrarios, sino por el contrario, se busca que se garantice un precio justo y que tengan las posibilidades de convertirse en desarrolladores de sus terrenos en beneficio propio y de la sociedad en general; lo que sí se busca es acabar con las prácticas irregulares que perjudican a todos, incluso a los sujetos agrarios.

Estas distorsiones se deben a la naturaleza del suelo como mercancía, ya que su comportamiento obedece a las reglas de un mercado imperfecto que es difícil de comparar con la gran mayoría de las mercancías. Por ejemplo, si vendemos cemento, no podemos pretender manipular el precio con base en el uso futuro que se le vaya a dar, de tal forma que si se va a usar para la construcción de una guardería el precio sea menor que si se va a usar para la construcción de un hotel de lujo. En el caso del suelo, nadie en su sano juicio publicita los proyectos de alto impacto que hacen subir de forma importante los precios del suelo hasta el momento que ya tenga el control sobre las condiciones y precio del mismo, por lo que normalmente se mantiene una enorme discreción sobre estas informaciones, a fin de no afectar los mercados de suelo en perjuicio del proyecto.

A partir de lo anterior, podemos decir que en principio los fraccionadores (que pueden ser los sujetos agrarios) y los avecindados absorben las plusvalías que genera la sociedad, situación que en muchos países se controla para utilizar esta fuente de riqueza a favor de la comunidad y no de los particulares. Sin embargo esta situación en México sería lo de menos, y en el caso de los sujetos agrarios y sobre todo de los avecindados, el que se apropien de esta riqueza generada por la sociedad no debe ser visto de una forma negativa. Lo que sí es inadmisible es que a causa de la ocupación irregular se incrementan los costos de la introducción de servicios en una forma tan brutal que se sentencia a la sociedad a gastar una enorme cantidad de dinero en este rubro que de ninguna manera se justifica, y sus resultados son un crecimiento urbano muy pero muy caro y para colmo, muy pero muy malo. Diciéndolo de una forma resumida, para que los fraccionadores y avecindados capitalicen 1 peso en plusvalías urbanas, le provocan a la sociedad un gasto de más de 3 pesos.

Otro punto a considerar es que para colmo los habitantes de estos asentamientos humanos pagan precios altísimos por una calidad de vida que es muy precaria y por desgracia, en México, muy generalizada.

Paralelamente a los procesos irregulares funciona el desarrollo urbano formal, que por su conceptualización y sobre todo por sus costos, no está al alcance de las familias que tienen un ingreso de menos de 4 salarios mínimos. Partiendo de un análisis muy sencillo, si en el Estado de México que la tierra es muy cara –sobre todo en la zona conurbada de la Ciudad de México, y hablamos de un costo mínimo de 250 pesos m^2 por el terreno y 200 pesos por la introducción de servicios– nos damos cuenta que sin

considerar ningún otro rubro el costo por m² se incrementa casi 100% por la introducción de servicios, en el caso de la mayoría de los estados, donde el costo de la tierra es mucho más barato, el incremento es mayor, de tal forma que, por ejemplo, en una zona como Gómez Palacio, Durango, donde Corett operó un programa de lotes sin servicios para el municipio en 2003, y los lotes se vendían en 28 pesos m², el incremento del precio por la introducción de servicios fue de 715%. De esta manera, el costo de la introducción de servicios representa un incremento mucho mayor que 100%, y si la capacidad de pago por un lote sin servicios es altamente limitada, al introducirle servicios se reduce prácticamente a la mitad. Si a lo anterior le añadimos que la necesidad de utilizar el suelo de forma inmediata para satisfacer las necesidades de vivienda por parte de los actores mediante la autoconstrucción les genera un ciclo de gastos altísimos para su capacidad de pago por periodos muy prolongados, nos damos cuenta que la opción de ofertar un lote con servicios requiere de esquemas mucho más complejos que la simple suma aritmética de los costos.

Esto puede provocar que se caiga en la tentación del subsidio, lo cual, en el caso de la vivienda genera un fenómeno que nunca se toma en cuenta, y que prácticamente requiere de un análisis que implica una ponencia por sí mismo, pero que, resumiendo, consiste en el hecho de que en todo el mundo los precios del suelo en breña cuyo costo original es $0.00 (cero), ya que nadie lo fabricó, pueden adaptarse a la capacidad de pago de la población sin que esto signifique un quebranto para el dueño del suelo. Sin embargo, en el momento que la capacidad de pago de la población aumenta, este aumento lo absorben de una manera increíblemente rápida y eficaz los precios del suelo, y lo vemos en la situación actual de los programas de vivienda institucionales, que están entrampados en el cuello de botella que representan los costos del suelo, por lo que paradójicamente, en un país con una superficie de suelo muy generosa, tenemos escasez del mismo para usos urbanos. Por ello, se requiere de una estrategia integral y multidisciplinaría, la cual garantice que cualquier subsidio que se dé, repercuta en el bienestar de los beneficiarios y no en un sobreprecio del suelo.

Otro factor que dificulta el esquema regular es que un enorme porcentaje de la población prefiere adquirir un terreno de dimensiones mayores sin servicios, que uno más pequeño con servicios, además de dar por hecho que el gobierno les prestará los servicios tarde o temprano.

Con un esquema como el que hemos comentado, y sin proponer políticas paternalistas pero sí realistas, propongo una intervención rápida y decidida de los tres niveles de gobierno, a fin de utilizar los instrumentos en materia de incorporación de suelo al desarrollo urbano, sobre todo la administración de plusvalías, con el objeto de lograr dos metas principales. La primera, un pago justo para los dueños de la tierra, y la segunda, una oferta de suelo regular con buena localización y factibilidad de servicios para las familias de ingresos de 2 a 4 salarios mínimos, siendo muy deseable que además éste pueda ser con servicios.

3. La regularización de la tenencia de la tierra como política incompleta y aislada en materia de desarrollo urbano

Entendiendo a la política como la forma en que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, y a la política pública como la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, nos damos cuenta de muchas de las deficiencias esenciales de la regularización y del fracaso irremediable de los comentarios en su contra, siendo un tema central dentro de las políticas públicas la acción de gobierno para lograr los resultados deseados con los medios idóneos.

Si tomamos a la regularización como una forma de conducción del desarrollo urbano para hacer ciudad, estamos fatalmente sentenciados al fracaso. Esto se da por diversas razones, las cuales es necesario plantear aunque sea de una manera muy elemental. La principal radica en el hecho de que la ubicación es donde se encuentra el asentamiento humano, sin importar si es adecuada o por lo menos factible; la segunda, que la traza urbana se hace sin una visión integral tratando de obtener el mayor lucro por la venta del terreno, y finalmente, que se construye y usa sin ningún control.

A futuro, la regularización se debe realizar como un instrumento complejo que considere las acciones de ordenamiento territorial como una prioridad y de manera general, no como una acción teóricamente posible y de manera excepcional, de tal forma que la reubicación, desalojo y demolición sean acciones correctivas que formen parte de la regularización. Entonces sí podríamos argumentar que la regularización puede ser un instrumento valioso para corregir las distorsiones urbanas y

un apoyo a una política pública en la materia. Si de lo contrario se sigue utilizando como un medio de legitimar conductas ilegales, estamos sentenciados a que el desarrollo urbano se haga desde la visión parcial y particular que provocan los intereses de los actores de la irregularidad. Sin embargo, al analizar el contenido de las facultades de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano y compararlo con las acciones sustantivas de los organismos públicos y autoridades, nos encontramos que las acciones principales van dirigidas fundamentalmente a los cuatro rubros siguientes: la vivienda, el combate a la pobreza urbana (que contempla la introducción de servicios), la regularización de la tenencia de la tierra y la elaboración de instrumentos de planeación urbana.

Dentro de estos cuatro rubros sobresalen por su impacto en la población, los programas de vivienda y la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos, pero, a pesar del innegable impacto positivo de los programas de vivienda, no se ha implementado ninguno encaminado a la prevención y combate de los asentamientos humanos irregulares, no quedando más remedio que el de recurrir a la regularización como última alternativa, aunque en la mayoría de los casos sea la peor.

Sólo como reflexión de estas acciones, me permito señalar que la regularización seguirá siendo, sin lugar a dudas, una actividad prioritaria a corto plazo, importante a mediano plazo e injustificable a largo plazo, pero poder alcanzar este objetivo que resalta por su lógica y obviedad requiere una estructura e instrumentos en materia de desarrollo urbano con los que definitivamente no se cuenta en la actualidad.

Otro aspecto muy importante de resaltar es el que se refiere a la necesidad de regularizar con criterios mucho más amplios que los actuales. Con ello me refiero a que en la práctica planteamos la incorporación de suelo al desarrollo urbano desde dos puntos de vista, el ocupado mediante regularización y el libre de ocupación. Pero existen enormes posibilidades de incorporar grandes superficies de terreno parcialmente ocupadas con un criterio mixto para que las áreas ocupadas se regularicen y paralelamente las desocupadas se incorporen de tal forma que permita que la tierra libre signifique una reserva territorial para los usos que se requieran y que también sea un buen negocio para los propietarios. Esta situación es una propuesta de ayudar a los propietarios a hacer negocio, pero a cambio se puede inducir el desarrollo urbano de una forma más racional.

En teoría existen posibilidades por parte de los tres niveles de gobierno de intervenir en estas acciones, incluso Corett tiene facultades para intervenir como brazo operador de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno, como se desprende de su decreto de reestructuración:

El artículo 2.V. del Decreto de Reestructuración de Corett, de fecha 22 de febrero de 1999, dispone:

> La Comisión tiene por objeto: V. Promover y, en su caso, coordinar programas, acciones e inversiones con las dependencias y entidades paraestatales federales, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como concertarlos con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, a efecto de:
>
> a) Satisfacer los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
> b) Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o inadecuadas para el desarrollo urbano, y
> c) Atender las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de los centros de población afectados por emergencias y contingencias ambientales y urbanas.

Sin embargo, en los hechos, su intervención en acciones diversas a la regularización ha sido sólo en casos muy excepcionales.

Un ejemplo lo constituye el ejido de Tequisistlán en el municipio de Tezoyuca, Estado de México, al que me referí en mi ponencia del primer congreso de suelo. El ejido fue dotado originalmente con 511 hectáreas, y en la actualidad cuenta con cerca de 300 hectáreas, dentro del Plan de Desarrollo Urbano publicado en el año 2004, con uso de suelo habitacional que se encontraban ocupadas en menos de 20% y se podían incorporar formalmente al desarrollo urbano. Sin embargo, a pesar de que los ejidatarios y la autoridad municipal conocen los programas institucionales, en su mayoría están optando por el esquema irregular.

3.1. ¿Cómo funciona este esquema?

De acuerdo con lo relatado por los ejidatarios, el titular de los derechos ejidales, vende normalmente a crédito su certificado parcelario sin cumplir con ninguno de los requisitos contenidos en el marco legal agrario, el

adquirente fracciona sin ninguna autorización la parcela amparada y vende a crédito los lotes resultantes, los adquirentes reclaman la regularización y el municipio promete la misma. Lo que es un hecho indiscutible es que las parcelas se están vendiendo y construyendo sin ninguna intervención de las autoridades locales y que de acuerdo con los ejidatarios, el precio por hectárea se era de 500 mil a 800 mil pesos, y los fraccionadores obtienen aproximadamente 50 lotes que venden a más de 60 mil pesos por lote, lo que les reditúa, en el esquema menos optimista, una utilidad de 2,200,000 pesos que representa una utilidad de 275%. Por lo que respecta al hecho de que esta actividad esté castigada por las leyes penales del Estado de México con pena de prisión, esto sólo ha desincentivado a que los ejidatarios fraccionen directamente y que los fraccionadores clandestinos tengan un campo de acción que les reditué las mayores ganancias.

Desde el año 2003, este ejido se acercó a Corett para incorporarse al programa de suelo libre en una superficie de casi 33 hectáreas, en un predio que denominan Las Longanizas. Desde entonces se ha tratado de frenar su ocupación irregular para poder implementar el programa. En ese entonces, el terreno estaba ocupado en menos de 20% de su superficie, lo cual es requisito para la promoción del decreto de expropiación, al igual que el uso de suelo compatible con el plan de desarrollo urbano.

Con la publicación del Plan de Desarrollo Urbano de Tezoyuca, se planteó el proyecto formalmente y se tuvieron muchas reuniones con los ejidatarios, que son los promotores del proyecto.

Como ya he relatado, la impaciencia de los ejidatarios y la impunidad de los fraccionadores ha provocado que las ventas y construcciones sigan, lo que imposibilita la intervención de Corett, ya que la propuesta de la Comisión es intervenir en coordinación con las autoridades estatales y municipales para coadyuvar con el desarrollo formal, y no como ha sucedido hasta la fecha como una manera de legitimar las acciones irregulares, con la propuesta de regularizar aún antes de que los predios estén ocupados y que los procesos sean irreversibles.

Buscando una solución al problema, se pidió la intervención de la autoridad estatal, a fin de frenar las construcciones y poder hacer un levantamiento de la situación real del predio. Como Corett no tiene facultades ni capacidad técnica para hacer proyectos de fraccionamiento, se solicitó el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),

Imágen 1



Imágen 2



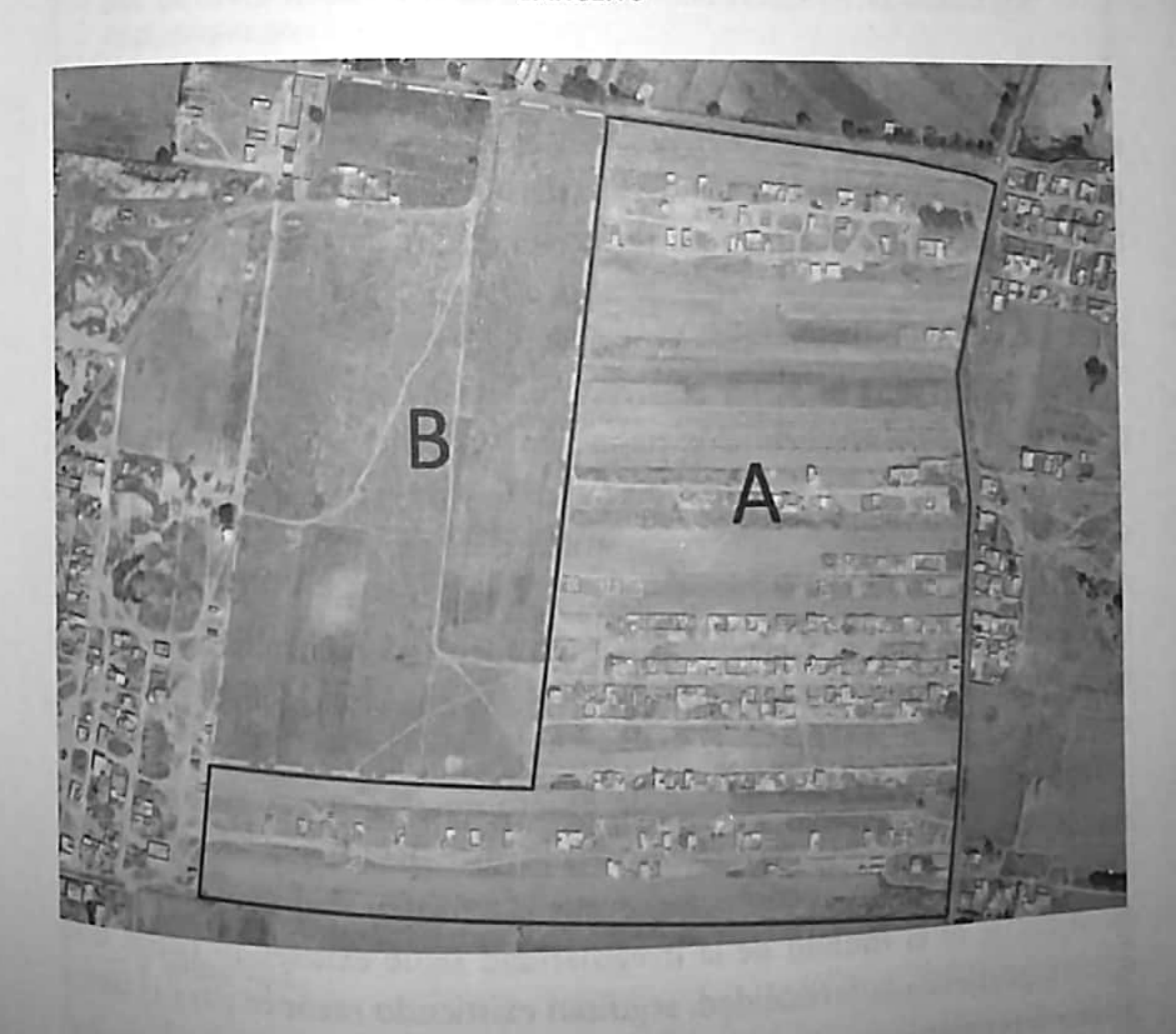
Scanned by CamScanner

a fin de realizar un proyecto que permitiera la solución de la problemática que a continuación describiré.

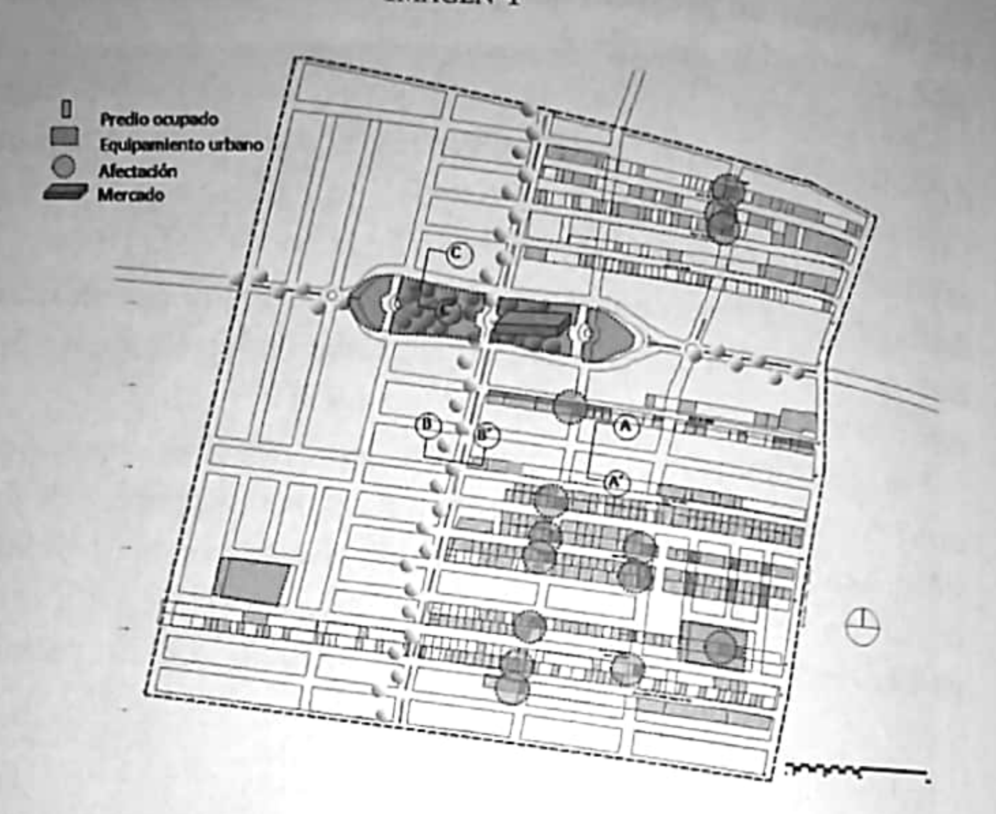
Como consecuencia de la forma tradicional del cultivo de la tierra, cuando el ejido se certificó mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), esto se hizo con base en un criterio agrario, y no sólo agrario, sino agrario de la época de la colonia, en la cual dar un giro de 180° con una yunta de bueyes y el arado significaba una ardua tarea, razón por la cual, la tierra se parcelaba en terrenos extremadamente estrechos y largos, en algunos casos 20 m x 800 m.

Este planteamiento en materia agraria tiene una lógica contundente, pero en materia urbana es completamente infuncional si se opera de forma individual, como es el caso. Como podemos ver en este montaje de la foto satelital, de acuerdo con la subdivisión producto de la certificación del Procede, podemos identificar a los sujetos agrarios que han vendido y a los que no.

Imágen 3



IMÁGEN 4



Regresando al tema del ejido Tequisistlán, la Corett realizó el levantamiento y la UNAM el proyecto de traza urbana, ya que por las construcciones el proyecto original que habían realizado los ejidatarios ya no es viable, esto con el acuerdo previo de que no se permitieran más construcciones. Además se propone una Zona de apoyo (zona B) al saneamiento de la zona originalmente propuesta (zona A).

Pese al acuerdo previo, las construcciones han continuado y por si fuera poco, el principal fraccionador clandestino del lugar, sobre el que pesan varias denuncias, para festejar el día del niño y de las madres en un evento organizado en el ejido con el conocimiento de las autoridades estatales y municipales, rifó 2 lotes, y a últimas fechas firmó una minuta de trabajo con la autoridad municipal en la que se compromete a donar un terreno para la construcción de una escuela. A continuación se muestra el folleto con el que se promocionó el evento:

Con un panorama tan desolador, quiero reiterar que se requiere de la creación de una mejor opción dentro de la formalidad, que además represente un negocio tan bueno o mejor que la irregularidad para los dueños de la tierra. Si el mundo de la irregularidad sigue existiendo como una opción paralela a la formalidad, seguirán existiendo razones para el desarrollo irregular.

Imágen 5

BLOQUE DE ORGANIZACIONES CIVILES EN DEFENSA DE LA VIVIENDA

GRAN EVENTO

INVITAMOS A TODA LA COMUNIDAD EN GENERAL A LA CELEBRACION QUE SE LLEVARA A CAVO EL DIA 6 DE MAYO A PARTIR DE LAS 10:00 A.M. CON MOTIVO DE LA INTRODUCCION DE LA PRIMERA ETAPA DE LA ELECTRIFICACION DEL EJIDO DE TEQUISISTLAN, GRACIAS A TU APOYO, Y EL APOYO DEL GOBIERNO DEL ESTADO; HEMOS LOGRADO ELECTRIFICACION EN EL EJIDO DE TEQUISISTLAN

CONTAREMOS CON LA PRESENSIA DEL DIRECTOR GENERAL DE ELECTRIFICACION DEL ESTADO DE MEXICO. C. PEDRO ANTONIO RODRIGUEZ NARVAEZ.

TAMBIEN EL NUEVO NOMBRE DE NUESTRA COMUNIDAD QUE PROXIMAMENTE SE LLAMARA **(VALLE DE TEQUISISTLAN)**

PARTICIPA Y GANA, HABRA RIFA DE DOS TERRENOS, Y TAMBIEN CELEBRAREMOS EL DIA DEL NIÑO Y EL DIA DE LAS MADRES, CONTAREMOS CON EL MARIACHI MEXICO.

PARA MAYOR INFORMACION ACUDE A LA OFICINA DE BLOQUE DE ORGANIZACIONES CIVILES, O AL TEL. 55-13-[redacted]-13-67.

02

ATTE

RUBEN CHAGOYA DURAN

PRESIDENTE DE LA ORGANIZACION DE BLOQUE DE ORGANIZACIONES CIVILES

AGRADERCEREMOS TU PRESENCIA PARTICIPA Y GANA

CONFEDERACION NACIONAL DE ORGANIZACIONES EN DEFENZA DE LA VIVIENDA.

4. Conclusiones y propuestas de solución

Con base en lo anterior considero necesario hacer algunos planteamientos generales, sin pretender abarcar la problemática integral del desarrollo urbano y enfocándola, en lo que respecta a la incorporación de tierra al desarrollo urbano, por vía formal o de regularización.

Para la incorporación de tierra al desarrollo urbano se requiere de dos condiciones indispensables:

a) Que el régimen de propiedad sea compatible con las necesidades urbanas, destacando en este rubro que más de la mitad del territorio nacional se conforma de ejidos y comunidades que por su naturaleza jurídica deben ser desincorporados de la propiedad social para poder incorporarse al desarrollo urbano formal.
b) Que se cuente con todas las autorizaciones urbanas requeridas.

A causa de la propiedad social, la injerencia de la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de desarrollo urbano ha sido determinante en las últimas décadas, prueba de ello es que Corett nació como un organismo sectorizado a esta secretaría de Estado, para posteriormente sectorizarse en la actual Sedesol, sin que este organismo y el desarrollo urbano sean necesariamente compatibles en su conceptualización y metodología, con el combate a la pobreza, pero reconociendo la innegable injerencia en la materia, como también lo es el aspecto agrario en el caso especifico de México, lo que nos obliga a plantear las siguientes interrogantes:

a) ¿Las facultades del gobierno federal en materia de desarrollo urbano deben estar delegadas a la Sedesol?
b) ¿Es necesario que el desarrollo urbano sea operado por otra secretaría de Estado y otros organismos?
c) ¿Qué papel puede desempeñar Corett dentro de una nueva política urbana?
d) ¿Qué cambios requeriría Corett para enfrentar las funciones que se le asignen dentro de la nueva estructura administrativa?

Con base en estas cuestiones me permito hacer las siguientes propuestas:

a) La creación de una secretaría de Estado que atendiera el desarrollo urbano de forma integral y no únicamente en materia de vivienda y combate a la pobreza, que a su vez vincule a las autoridades de los tres niveles de gobierno con los actores institucionales y privados para fomentar un desarrollo urbano integral y sustentable que responda a las necesidades de la sociedad mexicana en su conjunto, priorizando la atención a las clases marginadas y vinculándolas con los programas de combate a la pobreza.

b) La creación de una procuraduría federal en materia de desarrollo urbano con facultades para combatir las acciones informales en la materia y así garantizar el cumplimiento de las leyes y de los instrumentos de planeación.

c) El fortalecimiento y creación de los organismos que como Corett sirven como instrumentos para la implementación de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano. Cabe mencionar que además de los programas de vivienda, la única política pública relevante en la materia con la que se cuenta en la actualidad es la regularización de la tenencia de la tierra, lo cual condena a esta actividad a convertirse en generadora de más asentamientos irregulares al no acompañarse con otras políticas encaminadas al combate y prevención de los mismos.

d) El fortalecimiento del sector urbano en el área del gobierno federal que se decida ubicar, ya que la estructura actual es demasiado limitada.

Estas propuestas no están encaminadas en el sentido de disminuir las atribuciones de las autoridades estatales y municipales en la materia, sino al contrario, de fortalecer las facultades de la federación para poder actuar como un apoyo efectivo de las autoridades locales en la formulación e implementación de sus políticas en materia de desarrollo urbano.

Lo que sí es fundamental es el replanteamiento de la actividad del sector urbano federal, dentro de una política de Estado en materia de desarrollo urbano. En el caso específico de la regularización, habría que hacerlo reconociendo que por lo *sui géneris* de su actividad y alta especialización requiere de la autonomía que goza, y tomando en cuenta que de acuerdo con la situación actual su injerencia es limitada en la medida que la política de desarrollo urbano a nivel nacional es limitada; así vemos que si el gobierno federal es, como lo ha sido, altamente ineficaz en las acciones encaminadas

al ordenamiento territorial, de igual manera la actividad del organismo refleja esta ineficacia de manera automática.

Lo anterior nos ubica en un mundo del desarrollo formal sobrerregulado al cual tiene acceso 40% de la población, y en contraste, un mundo irregular que se presenta como la única opción para el 60% restante de la población. La situación actual provoca que mientras no se ofrezcan otras alternativas accesibles a este 60% de la población, estará fatalmente sentenciado a recurrir a la irregularidad y a la regularización posterior como única alternativa, lo cual tiene como consecuencia fatal que la poco deseada regularización se convierta en algo indispensable e insustituible en tanto no se ofrezcan otras alternativas. Si nos planteamos la pregunta de que si la irregularidad es un hecho indiscutible, ¿qué organismo y con qué procedimientos tendría que regularizar?, esto nos llevaría, después de un análisis profundo, a la conclusión de que las actividades que lleva a cabo Corett actualmente tendrían que ser ejercidas de forma muy similar a como lo hace, con la desventaja de que yo me atrevería a afirmar que no lo harían con la eficiencia y a los precios que el organismo actual lo realiza.

Frecuentemente se afirma que la regularización provoca más irregularidad, ya que al regularizar se reconocen y legitiman estas acciones indeseadas, lo cual es cierto, pero ¿acaso la impunidad no es la causa primaria de este fenómeno?, y como consecuencia de esta pregunta, ¿si acabamos con la regularización acabaremos con la irregularidad? Yo afirmo que definitivamente no, y que esta propuesta es un verdadero sofisma que desgraciadamente se ha infiltrado en muchos discursos académicos; sin embargo, un horizonte muy diferente es el de acabar con la impunidad, en este caso, si se ataca el problema de fondo, pero esto será imposible si no resolvemos con anterioridad la oferta de suelo formal, en calidad y cantidad suficiente para ser una alternativa viable.

Por consiguiente, una propuesta obvia es la incorporación de suelo libre de ocupación, o como ya hemos visto con ocupaciones parciales, al desarrollo urbano. Esta propuesta es una consecuencia lógica del análisis realizado y no admite mucho margen de discusión, lo verdaderamente difícil es el cómo, lo cual nos remite al tema central de las políticas públicas, las acciones de gobierno, los resultados y los medios idóneos.

Por lo que se refiere a las acciones de gobierno se proponen las correctivas, preventivas y punitivas.

La regularización sería la acción correctiva por excelencia, pero tiene que transformarse en una acción correctiva que permita, mediante las acciones de ordenamiento territorial (dentro las que destacan la reubicación, desalojo y demolición), el saneamiento mínimo indispensable de las áreas regularizadas, y no como hasta la fecha, únicamente un medio de titulación de la propiedad con un cierto ingrediente urbano.

La incorporación de áreas libres o parcialmente ocupadas al desarrollo urbano constituiría la acción preventiva, que tiene ir acompañada de tres elementos importantísimos: debe ser oportuna, debe cumplir con los elementos indispensables en materia de desarrollo urbano y debe ser sencilla.

Como vemos, dentro de estas acciones preventivas debemos contar con el apoyo de la regularización en el caso de las áreas parcialmente ocupadas.

Las acciones punitivas deben estar encaminadas a sancionar a los actores de la irregularidad, a saber: fraccionadores, compradores y autoridades.

Los resultados serían un desarrollo mixto basado en la regularización y nuevos desarrollos formales a corto plazo, la disminución sustantiva e irreversible de la irregularidad a mediano plazo, y un desarrollo formal integral, fácil, práctico, rápido y bueno a largo plazo.

Los medios para lograr los resultados deseados son en realidad el punto importante del asunto y abarcan una enorme cantidad de supuestos, por lo que sólo me atrevo a mencionar los dos puntos esenciales que debe contener toda propuesta en este sentido. En primer lugar garantizar el cumplimiento de la norma en materia de desarrollo urbano, y en segundo lugar la compatibilidad del régimen de propiedad con el uso urbano.

Como ya lo he mencionado, en el caso de la irregularidad el medio es la regularización, que puede consistir incluso en el desalojo, mientras que para los otros casos existen muchas posibilidades. Mi propuesta en este sentido consiste en que las autoridades locales, con el apoyo de un organismo técnico que puede ser Corett o los institutos de vivienda locales, con base en trabajos técnicos y en coordinación con los propietarios de la tierra que pueden ser núcleos agrarios, titulares de los derechos parcelarios o particulares, de ser necesario desincorporen del régimen de propiedad social, ya sea vía expropiación o adopción del dominio pleno, tierra de origen social, para posteriormente incorporar su su-

perficie al desarrollo urbano, esto consolidando los predios sin importar su régimen de propiedad original, para así distribuir equitativamente los beneficios de las plusvalías y poder aplicar las políticas contenidas en los planes de desarrollo urbano. Estas acciones no tienen que estar necesariamente relacionadas entre sí, pero para efectos del ordenamiento urbano su interrelación es indispensable a fin de subsanar la problemática antes mencionada y convertirse en una valiosa herramienta para el ordenamiento urbano, ya que la desincorporación no se haría como un requisito previo para su integración al desarrollo urbano sin que las condiciones queden definidas de antemano. Con esto se controlaría el desarrollo armónico de las tierras de origen social que se privaticen por este medio, garantizando el respeto al derecho de preferencia que la ley le confiere a los gobiernos estatales y municipales. También se contempla la posibilidad de así convenir y una vez que el régimen de propiedad lo permita, de fusionar grandes superficies de terreno de cualquier régimen de propiedad, para poder optimizar la traza urbana y la factibilidad de negocio.

Desde mi punto de vista lo más problemático de esta propuesta es la desincorporación del régimen de propiedad social y la consolidación de las superficies para su posterior subdivisión. Sin embargo, para la desincorporación existe la posibilidad de la expropiación y adopción de dominio pleno, que en realidad se podrían llevar a cabo sin problema en dos meses, si existe la voluntad política.

Por lo que se refiere a la propuesta de negocio a los propietarios de la tierra, éste no es un tema menor, pero partiendo de la base que la plusvalía que generaría un proyecto de este tipo es muy alta, los propietarios seguramente estarán interesados en participar, sobre todo en terrenos que se encuentran fuera del plan de desarrollo urbano y que por lo tanto sus dueños no tienen tantas pretensiones de negocio.

Notas

1. Delegado de la Corett en el Estado de México. Correo e: ahernandez@corett.gob.mx

La regularización de los asentamientos humanos vs. el desarrollo urbano sustentable. Incorporación de suelo apto para el desarrollo de nuevos asentamientos

María Isabel Vargas Mata[1]

Introducción

Este trabajo se realiza bajo la motivación de dar a conocer los resultados obtenidos con la investigación realizada para la tesis doctoral sobre asentamientos humanos irregulares, mediante la visita, después de 33 años, a personas conocidas en un asentamiento invadido en 1973, lo cual estimuló a la investigadora a conocer la transformación que se ha realizado en dicho sitio. Lo anterior debido a que existe poco seguimiento de la metamorfosis que se ha efectuado desde el punto de vista de la irregularidad en todos sus aspectos, haciendo énfasis en los sociales, económicos y políticos en los actores principales de este tipo de asentamientos.

La regularización de los asentamientos humanos se enfoca bajo un análisis de los conceptos vertidos sobre el desarrollo urbano por los estudiosos del tema y lo que la política de Estado ha definido. Este tema tan específico y puesto en práctica de manera institucional por la autoridad competente, tiene sus respuestas no del todo negativas, pues se considera que la acción de regularizar mediante los mecanismos que ha establecido la autoridad de nivel central, ha generado certeza jurídica a muchas familias de escasos recursos y precarias, pero al mismo tiempo ha beneficiado a muchos especuladores de la tierra, que con el tiempo se han convertido en profesionales de la invasión-regularización.

Por otra parte, se considera que la falta de previsión y provisión de reserva territorial real ha fomentado que los dueños originales de la tierra especulen con ella, y que los intermediarios, que siempre buscan beneficiarse, se hayan enriquecido a costa de la necesidad de las mayorías, la ignoran-

cia y hasta la candidez de muchas familias que se endrogan para adquirir un "terrenito muy barato" en la periferia de la ciudad, sin servicios básicos, sin transporte adecuado, sin equipamiento urbano requerido y sin posibilidades de trabajo en las inmediaciones del asentamiento.

Otro tema aquí abordado es el desarrollo urbano sustentable, que si bien hace ya algunos años se está estudiando y discutiendo, aún se define más por la cuestión ambiental que por todos los demás problemas que ha generado el crecimiento desmedido de las ciudades, especialmente en las zonas conurbadas, y que con el fenómeno de metropolización se identifica una problemática semejante en diversas metrópolis y ciudades medias. En este caso se abordan también los mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano y algunos de sus resultados.

Por último, se toca el tema de la participación activa especialmente de los dueños de la tierra, que al menos en Morelos la mayor parte de la superficie territorial es de propiedad social.

1. La regularización de los asentamientos humanos

Sobre el tema de la regularización se han encontrado varias definiciones como: "Atención a la ciudadanía para la obtención de la escritura de su casa, principalmente en predios irregulares, gente de pocos recursos y poseedores de buena fe".[2] Lombardi plantea que "la interrelación entre las características sociales y las del espacio construido permiten considerar a los asentamientos como un fenómeno específico, en la medida que son expresión de problemas de pobreza, de periferia o de segregación. Pero al mismo tiempo, la permanencia del fenómeno lo ha transformado en sujeto de actuación con naturaleza propia".[3]

Es interesante encontrar otras definiciones con diversos enfoques y finalmente disímiles resultados sobre el problema de la irregularidad de los asentamientos humanos. La autora considera que la regularización es, por un lado, "un acto de buena fe para darle certeza legal a la posesión de un terreno", y por el otro, "que es la necesidad de muchas familias, pero no la de todas, iniciar una vida regular, pues lo principal es que "un trabajo regular no lo obtienen fácilmente"; son varios los aspectos que involucran el compromiso de este grupo social y generan varias preguntas.

De qué le sirve a una familia no asalariada, subempleada y con pocas alternativas de conseguir trabajo, tener un documento de terreno legal, si

Imágen 1



Fotografía tomada de la portada del libro *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Antonio Azuela y Francois Tomas, UNAM, 1996.

ello la va a obligar a iniciar un proceso de pago por cada trámite que le regularice, por ejemplo, el pago de impuesto predial, alineamiento y número oficial, licencia de construcción, conexión legal a la red de drenaje, contrato para la toma de agua, contrato de luz, pavimentación de banqueta y lo correspondiente a la calle. Además, la necesidad de mejorar la construcción de una vivienda precaria.

También es cierto que muchas de las familias que adquieren este tipo de lotes, por su economía precaria y la necesidad de resolver un problema familiar, lo venden a un tercero, o bien, a los especuladores en pequeño que se han convertido en invasores profesionales y que lo hacen con el fin de vender al mejor postor y seguir obteniendo beneficio económico con este tipo de transacciones.

Sin embargo, el aspecto jurídico es al que más atención se le ha dado al legalizar la tenencia de la tierra o mejor dicho, generar la certeza jurídica a los posesionarios de un predio e iniciar un proceso de regularización. Pero otro aspecto sumamente importante es la conformación físico-espa-

cial, tanto de la traza urbana como de la vivienda, ya que poco se ha estudiado y dado seguimiento al confort y habitabilidad de la vivienda, así como evaluar la contaminación que se genera en este tipo de asentamientos ubicados tanto en la periferia de las ciudades, provocando la conurbación entre éstas, como en los derechos de vía de FFCC, ríos, arroyos, barrancas o bien, áreas destinadas a la extracción de materia prima y que han dejado de ser explotadas, como las minas (arena, caliza, tezontle, entre otras); es el caso de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, Morelos, para el cual se retoman algunas definiciones de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos (Sedesol, última reforma publicada DOF 05-08-1994), a fin de precisar algunos conceptos del tema a desarrollar.

Asentamiento humano: *es el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran*" (Sedesol, 1994: 245). Lo que idealmente se plantea en la ley es que un asentamiento debe estar ubicado en terreno "apto", con las características adecuadas para que tenga la seguridad respecto a: la vulnerabilidad, la factibilidad de infraestructura y servicios.

Otro tema es el de ***desarrollo urbano:*** *proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población* (Sedesol, 1994: 245). Al respecto, como es del conocimiento de todos los aquí presentes, se ha iniciado desde hace más de 30 años la planeación institucional, como lo señala la ley en su definición en el artículo 2; nuevamente se lee y escucha sobre la buena intención de los legisladores que concretan las leyes, por supuesto con la asesoría de expertos.

Por otra parte, se considera oportuno mencionar este otro concepto: ***ordenamiento territorial de los asentamientos humanos:*** *es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional* (Sedesol, 1994: 247).

Por supuesto que el juego del manejo conceptual ha llevado a la planeación tradicional a tomar en cuenta definiciones como las aquí señaladas en la ley, para que la autoridad tenga a bien aplicarla mediante la operación y administración del ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, pero en la realidad están más en la cuestión de los intereses particulares que en la conducción ordenada, en el sitio apto, con factibilidad de obtención de servicios y bajo la aprobación de los consejos ciudadanos. Especialmente para establecer la cultura de la participación social.

Por último, otras definiciones que vale la pena mencionar son la de ***provisiones:*** *Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población* y la de ***Reservas:*** *Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento* (Sedesol, 1994: 247). Esta última definición se

Imágen 2



Aerofotografía Google Earth de 2004. Asentamiento irregular ocupando el suelo por invasión de aproximadamente 350 familias, Col. Rubén Jaramillo, Temixco, Morelos, 1973. En la actualidad cuenta con aproximadamente 10 mil habitantes.

interpreta como "prever la superficie requerida para crecer", y la anterior se interpreta "para suministro del suelo para asentar a la población".

Tomando en cuenta estos enunciados para entender la aplicación de la ley, resulta que se han realizado los planes de desarrollo, los programas de desarrollo urbano, las acciones, proyectos y hasta obra sin que haya una consistencia en la aplicación de la ley, bajo la normatividad, reglamentación establecida y la participación real de los consejos ciudadanos para establecer una opinión de la sociedad. Aun cuando se han logrado algunos casos exitosos aislados, no es suficiente para mostrar que se aplica una política de Estado. Por ejemplo, una reserva generada realmente mediante la gestión y acuerdo entre la autoridad, los propietarios sociales y la iniciativa privada no se ha dado fácilmente, por los intereses particulares.

En Morelos se ha dado un fenómeno especial respecto al tema, ya que por ser éste un estado eminentemente agrarista donde nació Emiliano Zapata, el líder que inició la Revolución Mexicana, la mayor parte de la superficie del territorio morelense es de propiedad social, es decir, ejidal y comunal. Morelos cuenta con una superficie de 495,817 hectáreas, de las cuales 355,755 son de propiedad social[4]. Esto significa que la mayor parte del crecimiento de los pueblos y ciudades de Morelos se ha llevado a cabo en suelo de este tipo de propiedad. Hasta el año 2001 se contaba solamente con 11% de la superficie total de propiedad privada, tomando en cuenta una cantidad considerable de superficie regularizada por la Corett en Morelos.

Por lo tanto, es una de las entidades de la República en donde ha sido difícil llevar a cabo la regularización de los asentamientos irregulares, lo anterior es debido a que muchos de estos asentamientos humanos son los pueblos originales, reconocidos como comunidades indígenas o bien los poblados que son fundos legales y que quedaron integrados con la dotación de la superficie del ejido.

Cuernavaca es una ciudad en proceso de metropolización, en la que la mayor parte de su superficie urbanizada está desarrollada en terrenos de propiedad social, generando con esto los asentamientos irregulares, sólo el centro histórico y el primer anillo de crecimiento hacia el norte y sur de la ciudad es propiedad privada, ya que está rodeada de los poblados indígenas de Santa María Ahuacatitlán, Chamilpa, Ocotepec, Ahuatepec, Tlaltenango, Tetela del Monte y Acapantzingo, en los que la tenencia de la tierra es comunal o ejidal.

En este sentido vale la pena mencionar el caso de la ex comunidad indígena de Tlaltenango. Se encuentra localizada al norte de la ciudad de

Imágen 3



Imagen de una de las calles de la Col. Rubén Jaramillo, en la que se muestra cómo en muchos de estos asentamientos, las familias inician la extensión de la ocupación ahora de la banqueta y hasta la calle, para incrementar su economía, aún cuando sea informal. Fotografía de la autora, 2006.

Cuernavaca: la delimita al sur la zona conocida como la pradera, al norte la glorieta de Buena Vista, al oriente la "Barranca del Túnel" y al poniente la barranca "La cachupina"; se le une la barranca que nace en la "Loma del Tzomplante" y la barranca "Los Guayabos", abajo. En los años veinte, después de la revolución, se inicia la expansión de la ciudad, surgen los fraccionamientos residenciales y se ubican en los terrenos de la comunidad de Tlaltenango. En diversas formas jurídicas se adquieren los terrenos de origen, por ejemplo, matriculación administrativa, adjudicación mediante un juicio por posesión en forma quieta y pacífica, por compra-venta, elevado el contrato a inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Así es como muchos grandes predios se lotificaron, se autorizaron en la Dirección de Fraccionamientos, obtuvieron licencia de construcción y cada uno de los dueños de lotes generó escritura pública. El resultado fue después de la demanda que hicieron los comuneros de Tlaltenango para que se les pagaran sus terrenos, y se llegó a la solución de promover la regularización de la tenencia de la tierra a través de Corett, así fue como se realizó el decreto expropiatorio para regularizar todos los te-

rrenos ocupados en dicha comunidad, un poco mas de 200 hectáreas. Los terrenos a regularizar que contaban con escritura pública eran más de 3,500, y sólo había unos 35 lotes sin escritura. Este asunto suscitó un problema social muy fuerte en los años 90, con todas las personas que de buena fe confiaron y adquirieron su terreno, construyeron y disfrutaron por muchos años sin saber que la propiedad era social (quiere decir comunal).

Finalmente, la comunidad recibió su indemnización por la expropiación mencionada, a fin de regularizar los asentamientos ubicados en Tlaltenango que dio inicio en 1992. Más tarde la comunidad de Tlaltenango inició otro trámite con el Ejército Mexicano, debido a que uno de sus edificios se encontraba ubicado en los terrenos de la comunidad, y solicitaron el pago como indemnización. El ejército consultó con la Secretaría de la Reforma Agraria y a través de la Procuraduría Agraria se estableció el mecanismo para hacer un pago único, pero a cambio se finiquitaría el reconocimiento de los Bienes Comunales de Tlaltenango. El 31 de mayo del año 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen de la Procuraduría respecto a la terminación del régimen comunal solicitado por la comunidad de Tlaltenango, municipio de Cuernavaca, Morelos. Lo anterior como acuerdo de los habitantes de Tlaltenango, a través de sus representantes, con los del ejército y la autoridad agraria; éste fue un caso muy sonado y controvertido, pues no es fácil que una comunidad dé por terminado su régimen de Bienes Comunales completamente.

Así como en el ejemplo anterior, se ha calculado que en el estado de Morelos existen aproximadamente 200 mil lotes irregulares asentados en propiedad social; por supuesto que muchos de éstos son pueblos indígenas, fundos legales en los ejidos, fraccionamientos residenciales con autorización de fraccionamientos, licencia de construcción y escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y de propiedad privada.

2. El desarrollo urbano sustentable

La reflexión sobre el tema de "desarrollo sustentable" se inicia desde junio de 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, Suecia. Según la Dra. Brundtland se define como: "Aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus pro-

pias necesidades" (López, *et al.*, 2004). Sin embargo, la supervivencia de los seres humanos no es en sí misma el objetivo. La meta es poder vivir una vida segura, sana y productiva en armonía con la naturaleza y los valores culturales y espirituales locales. Esto significa que no sólo se trata de encontrar un equilibrio entre el desarrollo humano y la vida de los ecosistemas, sino también de buscar un camino que lleve hacia la igualdad entre individuos y comunidades, naciones y generaciones.

Por otra parte se plasma aquí lo que el Plan Nacional de Desarrollo dice en cuanto a esta definición, que es importante tomar en cuenta para clarificar conceptos que hagan llegar a la comprensión de la magnitud del problema:

> La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Sólo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza (Presidencia de la República, 2007a).

Ahora bien, se considera importante mencionar cómo lo definen estudiosos sobre el tema, ya que para tener una visión amplia y diversa sobre el desarrollo sustentable, es importante hacer pesquisas, especialmente entre los libres pensadores. Para este caso cito al Dr. Rafael López Rangel, quien ha dedicado sus últimas investigaciones al tema que nos ocupa:

> El concepto de desarrollo sustentable forma parte de un conjunto de transformaciones de las disciplinas de las ciencias sociales y en nuestro caso, de las que se ocupan de los procesos urbanos. En los extremos se encuentran, por un lado, quienes lo consideran una pieza clave para enfrentar los actuales problemas que ha suscitado el desarrollo convencional y, por el otro, quienes son totalmente escépticos en cuanto a su eficacia. Naturalmente, entre ambos polos se encuentra una amplia gama de posiciones, siendo las más adecuadas para la realidad de nuestros países y según nuestro interés en el mejoramiento de la calidad de

vida de la población, aquellas que interpretan e incluso construyen el concepto en este sentido, diferenciándose de las teorías y prácticas que hablan de una sustentabilidad funcional a los procesos de acumulación moderna y, en consecuencia, globalizante de capital y de conservación del estatus de dominación internacional (López, *et al.*, 2004: 13).

Se han dado los planteamientos tradicionales enfocados solamente a la sustentabilidad desde un punto de vista ecológico, sin embargo, el desarrollo implementado en el mundo ha sido con base en el desarrollo científico y tecnológico. Lo lamentable es que ha sido para generar un desarrollo económico "cueste lo que cueste", generando daños a los ecosistemas, a la sociedad globalizada por su pérdida de identidad y cultura, y por ende a la forma de ocupar el territorio y urbanizarlo.

En este sentido, el Dr. López Rangel plantea lo siguiente:

Entendemos por Desarrollo Urbano Sustentable Integral al planteamiento y puesta en práctica de un proceso urbano territorial que integre los diversos procesos que concurren en la conformación y transformación del territorio metropolitano: productivos, ambientales, socioculturales, políticos y tecnológicos, con la finalidad de generar una nueva racionalidad en el manejo de los recursos materiales, naturales y sociales de tal manera que el metabolismo urbano (intercambio de materia, energía e información) tienda a equilibrarse para no provocar la incertidumbre acerca de la satisfacción de las necesidades futuras y que se expresen en la calidad de vida de la población (López, *et al.*, 2004: 68).

Hablemos ahora sobre los que abordan el desarrollo sustentable desde el ámbito de los procesos urbanos. El Dr. López Rangel cita en primer lugar a Eduardo Neira:

La sustentabilidad puede entenderse como un concepto ecológico, es decir, como la capacidad de soporte de un ecosistema para atender las necesidades de las poblaciones que lo habitan, o como un concepto político que limita el crecimiento en función de la dotación de recursos naturales, de la tecnología aplicada en el uso de esos recursos, y del nivel efectivo de bienestar colectivo. En realidad, se trata de conceptos complementarios [...] admitiendo que la sustentabilidad del desarrollo fuese realmente aceptada como una forma de

racionalidad social, económica ambiental, tanto en el orden nacional como internacional, una de las condiciones de su realismo tendría que ser un cambio de actitud en el comportamiento cotidiano. Transformaciones de este tipo sólo pueden resultar del desarrollo y sus condiciones prácticas: participación política, disciplina cívica y solidaridad social".[5]

Roberto Fernández (2000: 129) presenta una definición de desarrollo sustentable "quizá más operativa" y vinculada con las propuestas del ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto) y a la Agenda 21: *es un desarrollo que distribuye servicios ambientales, económicos y sociales básicos a todos los sujetos (de una comunidad local) sin alterar la viabilidad de los sistemas ecológicos y comunitarios de los que tales servicios dependen.*

Por otra parte, son interesantes las precisiones conceptuales que hacen Virginia Cabrera y Miguel Gutiérrez:

> Acerca de la complejidad inherente al concepto compuesto de "política urbana", la escuela de Sociología Urbana francesa de los setenta nos ha aportado los diferentes ámbitos que la constituyen. De dicha época se deriva la consideración de la planificación como uno de los aspectos constituyentes, pero no el único. La política urbana hace referencia, ya en su nombre, a la relación entre dos ámbitos, el de la estructura de poder y el urbano. Hablar por lo tanto de política urbana implica pensar en las acciones diversas que el Estado y concretamente los gobiernos despliegan en las aglomeraciones humanas identificadas como urbanas. Las políticas urbanas son decisiones de gobierno dirigidas al desarrollo y bienestar de las ciudades, éstas en la modernidad significan la acumulación de riqueza material y cultural de los pueblos y por lo tanto, su expresión de identidad, su estructura físico-espacial y el simbolismo que se expresa en la imagen urbana son gestos del nivel de civilización alcanzado (Cabrera y Gutiérrez, 2004: 73-74).

Otro punto de vista no menos importante es el aspecto de la equidad de género en el desarrollo sustentable, especialmente cuando se está tratando el tema de la regularización de asentamientos humanos. En este caso, sobre el tema se debe tomar en cuenta a la mujer, adultos mayores, niños, indígenas y personas con capacidades diferentes.

En lo que hasta ahora se ha estudiado, regresando al tema de la regularización de los asentamientos humanos, por haber sido generados, gestionados, construidos, operados y mantenidos por los propios pobladores, lo que más resalta es la organización de la comunidad para participar en las diferentes tareas: la colaboración inmediata de mujeres para los diferentes comités de gestión, especialmente para la obtención de infraestructura y servicios, así como la de mujeres, niños y adultos mayores para la construcción de su casa.

Ahora bien, respecto a la regularización del asentamiento humano, la mujer es la que primero toma cartas en el asunto, ya que ella es la que se encuentra en el hogar, y más aún cuando comprende que obtener la certeza jurídica sobre el lote que posee es importante en el sentido de dejar de aportar dinero a los ejidatarios o comuneros cada cambio de representantes. Por otra parte, quienes organizan las cuadrillas de apoyo con mano de obra son las mujeres y los adultos mayores; en la faena de fin de semana sí participan hombres y jóvenes, ya que son los días de descanso del trabajo formal o informal que tenga el jefe de familia.

El gobierno, a través de la Presidencia de la República, ha generado el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se ha implementado el programa "Igualdad entre hombres y mujeres", cuyo objetivo 16 es: "Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual." Es todavía mucho lo que pueden hacer las políticas públicas para contribuir a un avance significativo en la igualdad entre mujeres y hombres. Propiciar la suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad para ampliar este margen de acción, de manera que alcance a más personas y regiones, es el sentido de las nueve estrategias que se plantea el programa (Presidencia de la República, 2007b).

Se pone a consideración lo que nuestras autoridades están generando como política para el desarrollo de una nación. Si bien consideran la igualdad entre hombres y mujeres para el estudio de los asentamientos irregulares, como ya se mencionó antes, a la mujer es a la que le interesa y urge tener servicios, calles que no tengan que caminar en el lodo y gestionar el equipamiento para los servicios de educación, salud y abasto, por lo cual la gestión se lleva a cabo bajo presión social, que los políticos toman como bandera en tiempos electorales para apoyar a los colonos de este tipo de asentamiento bajo promesa de ayudarles a introducir servicios a cambio de votos.

A la población de la tercera edad le importa tener espacios adecuados, como son parques, jardines y centros comunitarios en donde puedan desarrollar actividades propias de su grupo, que en la mayoría de los casos aún son productivos, pero no hay muchas oportunidades para ellos.

También habrá que tomar en cuenta a la población con capacidades diferentes, ya que tampoco se generan espacios adecuados para ellos, especialmente en cuanto a infraestructura (calles, banquetas, señalización apropiada, entre otras) y equipamiento urbano, en los que no se diseñan ni adecuan las instalaciones propias para este grupo.

Asimismo, para la población infantil tampoco hay suficientes espacios urbanos que permitan su desarrollo integral.

En cuanto se implementa la regularización de la tenencia de la tierra, en lo general se inicia con el pago al catastro y el impuesto predial; posteriormente, si la autoridad local se interesa en proporcionar cierto apoyo a ese tipo de asentamiento, generará algún programa de regularización integral.

Tomando en cuenta la forma en que en los últimos 15 años se han implementado programas como el Programa de Certificación de Derechos Agrarios (Procede), que ha regularizado la tenencia de la tierra de los ejidos y por medio del cual los ejidatarios, a través de optar por el Dominio Pleno, han iniciado de manera vertiginosa la incorporación de suelo al desarrollo urbano, especialmente para la construcción de vivienda que tanto impulso le dio la administración de Fox, en Morelos se ha generado un *boom* para las empresas constructoras de vivienda con la obtención de parcelas a las que se les ha cambiado el uso de suelo, para sembrar casas en lugar de maíz, arroz, fríjol y hasta caña de azúcar. O bien, los ejidatarios que han obtenido dominio pleno de su parcela la han subdividido y vendido, sin planeación para establecer un nuevo asentamiento y generalmente carecen de infraestructura y servicios, o sea que de esta manera también siguen surgiendo asentamientos irregulares, ya que ni la certeza jurídica se lleva a cabo, pues se requiere de la participación de las autoridades municipal, estatal y federal para generar un desarrollo urbano sustentable y sostenible.

Es interesante identificar los parámetros que sin planeación urbana han implementado los líderes, organizadores sociales y dueños de la tierra de propiedad social para continuar hasta la fecha subdividiendo la tierra y vendiéndola ilegalmente, además de ocuparla sin pago alguno (es muy poca la tierra que se ocupa de esta manera). Sin embargo, aún cuando

tienen diversos problemas en los asentamientos irregulares, falta de servicios, mala infraestructura y poco equipamiento urbano, sería de mucha utilidad poder evaluar este tipo de ocupación de la tierra y determinar si son o no asentamientos que de acuerdo con las necesidades de esa población, son sustentables.

3. Conclusión

Es necesario que la autoridad invite a colaborar en forma estrecha a los dueños de la propiedad social, busque la asesoría de los especialistas en diseño de asentamientos humanos para generar proyectos que logren optimizar el suelo urbano y haga énfasis en generar los programas de desarrollo urbano con un enfoque de la política para el desarrollo urbano sustentable y sostenible. Mediante la aplicación de procesos a través de sistemas complejos, se requiere la participación interdisciplinaria e interinstitucional, ya que para el desarrollo urbano deben intervenir en forma corresponsable las instituciones gubernamentales, de los tres órdenes de gobierno, así como las universidades, mediante las diferentes disciplinas con el aporte de sus investigadores, a fin de aplicar el conocimiento generado.

Por lo anterior se propone, por un lado, difundir más lo que al interior de las unidades académicas se produce en cuanto a conocimiento nuevo que incide en el problema urbano, y por otro, buscar su aplicación a través de estudios y proyectos específicos acordes con los problemas planteados por los ayuntamientos o la sociedad organizada.

Fuentes consultadas

Azuela, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El colegio de México, México.

Cabrera, Virginia y Miguel Gutiérrez (2004), "Políticas Urbanas en México", en Rafael López *et al.*, *La sustentabilidad en la planeación urbana y regional en México*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Fernández, Roberto (2000), *Gestión ambiental de ciudades. Teoría, critica y aportes metodológicos*, Red de Formación Ambiental, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México.

López, Rafael, Blanca Téllez y J. Luis Zeus (2004), *La sustentabilidad en la planeación urbana y regional en México*, Benemérita Universidad autónoma de Puebla, Puebla.

Presidencia de la República (2007a), "Eje 4: Sustentabilidad ambiental", en *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*, México.

Presidencia de la República (2007b), "Programa igualdad de oportunidades", en *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*, México.

Sedesol (última reforma publicada, DOF 05-08-1994), "Legislación básica de la Secretaría de Desarrollo Social", en *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.

Sheinbaum, Diana (1980), véase López, Rafael, "Algunas reflexiones epistemológicas en torno al Desarrollo Sustentable y al desarrollo sustentable urbano", en <www.sepiensa.org.mx>.

Notas

1. Es miembro de la Academia de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo e: mvargas_mata@hotmail.com
2. Aportación del ayuntamiento de San Francisco el Rincón, Guanajuato, Programa con una coordinación municipal que depende de una dirección estatal (CIVIPA). Documento pdf disponible en: <http//:www.sanfrancisco.gob.mx/textos/desarrollo social/regularización de asentamientos humanos. pdf>.
3. Lombardi, cita tomada de Veiga & Rivoir, revista *Vivienda Popular*, núm. 11. <http//:www.ucu.edu.uy /Facultades/Ciencias Humanas/IPES/pdf/Laboratorio/ MS_Numero 2004>.
4. INEGI, Dirección General de Geografía, 2005.
5. Cita de Eduardo Neira, *Hacia un nuevo paradigma urbano*, 1996, en López, *et al.* (2004: 21).

Nuevos instrumentos para la regularización. ¿Quién controla el territorio y quién se queda con las ganancias?

Edith Rosario Jiménez Huerta[1]
Heriberto Cruz Solís[2]
Adriana Fausto Brito[3]
Martha Beatriz Díaz Quiñónez (QPD)[†]

Introducción

En América Latina la población pobre en las ciudades ha dejado atrás las invasiones como principal medio de ocupar suelo. Sin embargo, los asentamientos irregulares persisten ya que los pobres de las ciudades siguen buscando dónde vivir. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la oferta formal de suelo y vivienda no ha llegado de forma generalizada a la población pobre. Lo que es peor, a medida que pasa el tiempo, sus opciones en el mercado informal se tornan más caras, más alejadas de los servicios, en lugares menos seguros y más insalubres.

En México, durante las últimas décadas, la planeación también se ha olvidado de la ciudad, prevalece la irregularidad y el crecimiento desordenado. Se han dejado de lado acciones preventivas y se privilegian las remediales, como la regularización de la tenencia de la tierra. Por ello, aunque la regularización termina con "la ambigüedad de que sólo importa la posesión y no la propiedad" (Bolívar, 2007: 134), es preciso insistir que lo importante es prevenir la irregularidad y planear la ciudad.

Por lo que toca a la regularización, tema de este escrito, se analiza la situación actual con el fin de repensar no sólo cómo aplicarla para facilitar el proceso (acortándolo y abaratándolo), sino cómo evaluar sus objetivos y las responsabilidades de quienes intervienen. Es necesario también definir cómo hacer para que con la regularización, los ejidatarios y los propie-

tarios reciban ganancias justas por su tierra, pero que al mismo tiempo ni los colonos, ni la ciudad o el medio ambiente, salgan perdiendo.

El acceso informal, ilegal o irregular al suelo en las ciudades de América Latina ya es un mecanismo ampliamente aceptado por gobiernos y gobernados. Esta forma de urbanización popular ha sido la única alternativa viable para los pobres de las ciudades debido a la incapacidad del mercado y del sector público de ofrecer suelo a precios accesibles y en cantidades suficientes. En México, a lo largo de los últimos 35 años, la urbanización informal no sólo se ha tolerado, sino que se ha alentado y legitimado principalmente a través de la sistemática regularización de la tenencia de la tierra por parte de la federación; en particular, de los asentamientos irregulares localizados en tierras ejidales y comunales. La fama de este programa de regularización deriva de ser reconocido como uno de los más consolidados y ambiciosos del mundo (Azuela y Duhau, 1998: 157), aun cuando desde una perspectiva más amplia, Fernandes y Smolka plantean que las experiencias de regularización de la tierra en América Latina sean poco exitosas (2007: 153).

El trabajo que presentamos aquí, introduce brevemente la situación de la regularización que tiene lugar en las urbanizaciones informales en México, dependiendo de la tenencia de la tierra donde se asienten. Posteriormente, con mayor detalle se plantea la incipiente, pero potencialmente generalizable, regularización de asentamientos sobre suelo social, a través de empresas privadas. Para ello se toma como referencia la reciente experiencia de Puerto Vallarta, Jalisco. Planteamos que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) se encuentra en un momento crucial de su existencia, ya que podría llegar a su fin el monopolio que ha ejercido por más de tres décadas en el ámbito de la regularización de la tenencia de la tierra de núcleos ejidales y comunales. Con ello la federación perdería el papel preponderante que ha tenido en este rubro, cediendo el paso a otras formas alternativas que apuntan hacia la descentralización y atomización de organismos públicos y privados dedicados a la regularización de suelo en núcleos agrarios. Finalmente se aborda el estudio de las recientes iniciativas que se han introducido en Jalisco para regularizar la tenencia de la tierra en propiedad privada. Como ejemplo, se hace referencia a la experiencia del municipio de Zapopan, uno de los cuatro que integran el área metropolitana de Guadalajara.

1. Generalidades sobre la regularización

La regularización de la tenencia de la tierra en México se ha entendido fundamentalmente como una regularización jurídica que consiste en escriturar los terrenos a nombre de los poseedores de un predio irregular. La integración social y espacial de los habitantes y de los asentamientos se confía a otros programas sociales sexenales (como Solidaridad o Superación de la Pobreza). De acuerdo con la normatividad, la introducción de servicios e infraestructura urbana sólo se hace en asentamientos legalizados, aunque en realidad esto no es siempre así. Lo que sí sucede es que la irregularidad del suelo se usa como mera excusa para no otorgar servicios y crear condiciones para que los aspirantes a ocupar puestos públicos establezcan relaciones clientelares con la población demandante, o que los electos busquen la legitimación de sus puestos. Es decir, la regularización jurídica y la integración socioespacial han sido programas esencialmente proselitistas. Aunque estos procesos ya han sido documentados hace décadas, todavía es necesario mencionarlo para no olvidarlo.

Los asentamientos populares en México se asientan sobre tres tipos de suelo: social, que incluye ejidos y comunidades indígenas, privado y público. Se estima que la mayoría de las ciudades se expande sobre suelo social. Sin embargo, esto no es igual para todas las urbes, ni tampoco para cada una de ellas a lo largo de su historia de expansión. Estas condicionantes de tiempo y espacio permiten que, como lo señaló Cruz para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ahora la irregularidad sobre propiedad privada resulta ser preponderante. Ella señala que la urbanización informal sobre suelo privado era mínima en los años cuarenta, pues representaba sólo 25% del área ocupada por asentamientos irregulares (Schteingart, 1989 en Cruz, 2001: 150). Pero en la década de los noventa ésta ya representaba 63% (Cruz, 2001: 160). Sin embargo, a pesar de la creciente urbanización irregular en predios de propiedad privada, tanto los académicos, funcionarios y legisladores, como los propios programas de regularización, se han centrado en los asentamientos populares que se ubican en suelo social (Vázquez, 1989 y Varley 1989, citados por Varley, 1998).

Desde principios de los setenta dio inicio una política federal de regularización de suelo social a través de la Corett, la cual continúa hasta el momento (2007). En gran medida, el éxito mundial que se le atribuye a la regularización en México se debe a la actuación de la Corett. En contraste, para

los asentamientos en propiedad privada no ha habido una propuesta federal para su regularización. Las medidas que se han tomado provienen de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, estos programas han sido esporádicos y desarticulados entre sí. En lo que toca a los asentamientos sobre suelo público, están prácticamente en el olvido. Son poco estudiados y no ha habido políticas explícitas por parte de la federación, el estado o el municipio para conocer, y todavía menos, para resolver el problema de la ocupación de suelo de propiedad pública. En suma, existen avances considerables en la regularización de asentamientos ubicados en suelo social, hay un importante rezago en la regularización de los asentamientos en suelo privado y es todavía mucho mayor el retraso en suelo público.

Este estudio contribuye un poco a actualizar este balance. Primero presentamos las nuevas tendencias que han surgido en Puerto Vallarta respecto a la regularización de la tenencia de la tierra en núcleos agrarios, además de algunos rasgos importantes de la problemática que estas tendencias han generado. En segundo lugar, después de dar un panorama general sobre la irregularidad en el área metropolitana de Guadalajara, presentamos las nuevas modalidades de regularización en propiedad privada que han surgido en el estado de Jalisco. Tomamos como ejemplo el caso de Zapopan y hacemos referencia a los principales problemas que han acompañado estas nuevas formas de regularización.

2. Regularización de la tenencia de la tierra en núcleos agrarios

Para abordar los nuevos tipos de regularización de la tenencia de la tierra sobre suelo social hacemos referencia a la experiencia de la ciudad de Puerto Vallarta, Jalisco. Uno de los acontecimientos que ha marcado con mayor fuerza la urbanización de la ciudad y las formas de regularización de la tierra es la creación del Fideicomiso Puerto Vallarta en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). De hecho, el principal objetivo del Fideicomiso era ordenar el territorio y regularizar la tenencia de la tierra en la ciudad, para lo cual se expropiaron 1,026 hectáreas al Ejido Puerto Vallarta. Aunque la ciudad creció por un largo periodo de tiempo al interior de los terrenos manejados por el Fideicomiso, actualmente ya desbordan estos límites y se extiende principalmente sobre las tierras ejidales que rodean a la ciudad. El municipio de Puerto Vallarta tiene registradas 88 colonias irregulares al

interior de lo que hoy se considera el centro de población de Vallarta y 26 fuera. Los ejidos en donde se localizan son principalmente, al interior del centro de población: Puerto Vallarta, Ixtapa, Las Juntas, Coapinole y Mismaloya; fuera del límite: El Colexio y Las Palmas. En 2003 la superficie que ocupaba la ciudad se calcula en 4 mil hectáreas. Los asentamientos irregulares se localizan principalmente en el norte y oriente de la ciudad (Municipio de Puerto Vallarta, 2007).

La regularización de la tenencia de la tierra en núcleos agrarios en México se ha hecho tradicionalmente a través de la expropiación a favor de Corett y, en menor medida, de la permuta, aunque ésta última ya no es permitida. A partir de 1992, a nivel nacional se abrió otra posibilidad de regularización a raíz de la modificación al artículo 27 constitucional. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) al momento de medir los ejidos, regularizaba *de facto* asentamientos informales, o sentaba las bases para que se pudieran regularizar después. Esto es, medía las áreas urbanas (registradas como tales o no) del ejido y entregaba el título de solar a los ejidatarios y avecindados. En otros casos medía sólo el perímetro de las áreas urbanas sin individualizar los títulos de los solares. También medía las parcelas y el área común –con y sin asentamientos en ellas–, y entregaba los certificados correspondientes. Este Programa llegó a su fin en 2006.

En el caso de la ciudad de Puerto Vallarta, además de estas formas de regularización (Corett y Procede), identificamos otras dos. La primera, promovida por los ejidatarios con apoyo municipal y de la iniciativa privada (empresa Geodatum, Soluciones Geomáticas). La segunda, promovida por compañías privadas (empresa Trato Legal) con apoyo de ejidatarios y del municipio. En el presente trabajo haremos referencia a estos dos últimos tipos de regularización. En tales casos, la regularización de las tierras de origen social sólo se puede hacer con la anuencia de los ejidatarios, aunque puede ser promovida por los municipios, compañías privadas o los propios núcleos agrarios. Lo anterior está sustentado en la Constitución, que desde 1992, en su artículo 27 otorga a la Asamblea General de los núcleos agrarios autoridad para decidir el destino de sus tierras; así como en el artículo 115, el cual desde 1999 faculta a los municipios a planificar y regular su territorio. Las condiciones establecidas por los cambios constitucionales abren la posibilidad de intervención a otros actores sociales y en principio, pudieran representar el fin del monopolio de la regularización por medio de

Corett. En efecto, esta instancia, como ya se dijo, ha tenido por más de 30 años el monopolio a nivel nacional de la regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal o comunal.

A continuación analizaremos la forma en que compañías privadas han empezado a regularizar la tenencia de la tierra de las colonias populares asentadas de manera irregular en núcleos agrarios. Para ello nos apoyamos en la experiencia de Puerto Vallarta. El estudio muestra la tensión que existe entre el control territorial que ejercen los ejidatarios, el control administrativo del municipio y el interés de la iniciativa privada por aprovechar el nicho del mercado para regularizar la tenencia del suelo en núcleos agrarios, interés que si tuviera éxito podría contar con un vasto mercado a nivel nacional.

2.1. Regularización a través de la iniciativa de la empresa Trato Legal[4]

Con la experiencia de haber regularizado terrenos industriales en 1992 en el área metropolitana de Guadalajara, en 2004 la compañía Trato Legal inició sus operaciones en la ciudad de Puerto Vallarta, pero ahora regularizando asentamientos constituidos en núcleos agrarios. Para ello fue necesario contar con el apoyo político de funcionarios de alto rango en el municipio. Este apoyo fue vital ya que la compañía necesita contar con la aprobación del Cabildo para hacer la regularización a nombre del ayuntamiento. El ayuntamiento también tiene que revisar los planos de las colonias para vetar, en su caso, los lotes que no se van a regularizar por encontrarse en áreas no urbanizables, especialmente aquellas donde están en riesgo la salud o la vida de las personas (debajo de líneas de alta tensión, por ejemplo). Además, para la regularización se necesitan hacer numerosos trámites administrativos en diversas oficinas municipales. Si existe la voluntad política, realizar estos trámites se hará con facilidad; de lo contrario, pueden verse obstaculizadas las actividades de cualquier empresa. Esto fue justo lo que le sucedió a la compañía Trato Legal. Cuando contó con el apoyo gubernamental el trienio pasado, estuvo funcionando con ganancias; ahora, con otra administración, aunque del mismo partido (PAN), opera con pérdidas; pero continúa para saldar los compromisos previamente adquiridos. Como consecuencia, la empresa calcula que sólo podrá regularizar la mitad de los lotes estimados inicialmente.

Otra cuestión que le permitió a Trato Legal operar el Programa con colonos y ejidatarios fue que los dueños de la compañía antes tuvieron una larga experiencia trabajando con ellos, pues laboraron por 30 años en la Secretaría de la Reforma Agraria. En el caso de Geodatum algunos de ellos habían trabajado en el Procede, contratados por el INEGI. Ello quiere decir que ambas compañías conocen bien a los ejidatarios y a las autoridades agrarias. Estas experiencias previas representan ventajas importantes para intervenir en este nicho, poco explorado por la iniciativa privada, del mercado de la urbanización popular. Las redes sociales establecidas con anterioridad les facilita el trabajo, que no cualquier compañía podría hacer si desconoce el medio social, político y económico de los ejidatarios y comuneros.

Trato Legal parte del hecho que los ejidatarios tienen la capacidad jurídica de poder regularizar la tenencia de la tierra a favor de los mismos ejidatarios y de quienes habitan en sus tierras, si los reconocen como avecindados, en los términos de la Ley Agraria. La Asamblea General, al hacer esto, debe cumplir con las formalidades que marca la normatividad para el caso. A grandes rasgos, el procedimiento consiste en celebrar una asamblea con la presencia de un notario y un representante de la Procuraduría Agraria; además se necesita designar a los beneficiarios que serán reconocidos como avecindados para que se les asigne el solar urbano que les corresponde. Las actas y planos aprobados en esta asamblea se entregan al Registro Agrario Nacional para que éste, a su vez, entregue los títulos de propiedad a los beneficiarios. Posteriormente Trato Legal tramita ante notario una escritura por cada título, la cual se inscribe en el Registro Público de la Propiedad.

Trato Legal en 2004 tenía como meta legalizar 4 mil lotes; en dos años y medio ha regularizado 2,600, los cuales abarcan aproximadamente 80 hectáreas. Los lotes regularizados se localizan en ocho colonias en tres ejidos: Las Juntas, Ixtapa y Coapinole. Le quedan pendientes por regularizar 1,400 lotes distribuidos en nueve colonias, los cuales abarcan aproximadamente 40 hectáreas. El programa se ha retrasado por múltiples razones; por ejemplo, dos ejidatarios que estaban regularizando fallecieron, uno con testamento y otro intestado. Esta situación alargó el proceso, pues se tuvieron que llevar a cabo nuevas negociaciones, ahora con los deudos, realizar el trámite para determinar legalmente a los herederos y que éstos a su vez promoviesen la regularización. En el caso del intestado se tuvo que hacer un juicio.

Para hacer la desincorporación de suelo ejidal y poder regularizar la tenencia de la tierra, Trato Legal ha requerido de un alto grado de especialización ya que se tiene que cumplir con la normativa que marca el Registro Agrario Nacional. Por ejemplo, es necesario medir, georreferenciar y vincular la superficie total y las áreas al interior de la colonia (lotes, vialidades, etc.), a la Red Geodésica Nacional. Con el tiempo ha perfeccionando su trabajo. Cuando iniciaron labores en 2004, a un equipo de trabajo de la compañía le tomaba 15 días medir 7 hectáreas; ahora les toma un día. Acortar de esta manera los tiempos no sólo tiene que ver con la capacitación de mano de obra, sino también con la disponibilidad de equipos más precisos de medición y con su precio. El que actualmente utilizan, tiene un margen de error de 1 mm y es más rápido el proceso de medir, georreferenciar y dibujar el plano. Sin embargo, hace dos años y medio no existía este equipo o el precio era muy elevado.

Un aspecto central que la empresa no tiene resuelto, es qué hacer con los lotes que no solicitan su regularización, pues estos lotes quedarán regularizados y no estarán a nombre de la empresa, porque es sólo intermediaria. Por lo general estos lotes quedan a nombre del dueño de la parcela. El problema para la empresa es que ya invirtió en los trámites para todos los lotes del área regularizada, entonces no tiene forma de recuperar la inversión. Es el dueño de la parcela quien tendría que resarcir esos gastos, pero no lo hace; si bien en algún momento, cuando la regularice, debería pagar por ello, pero para entonces la compañía ya habría asumido el costo. Otra alternativa es que el municipio resguardara los respectivos títulos de propiedad, pero no existe procedimiento administrativo que lo permita, o que garantice a la compañía poder recuperar sus gastos por haber tramitado la regularización. Lo más probable que suceda es que los dueños de la tierra (parcelas, áreas urbanas o de uso común) comercialicen y desincorporen el ejido, con ello se apropiarán de la inversión de la compañía en los lotes habitados cuando se decidan a escriturar, así como de la plusvalía de los lotes baldíos que se regularizaron, pero no estaban vendidos. En el caso de Corett esta situación no se presenta, ya que si después de tres años no se ha solicitado la regularización y el dueño no hace la "contratación" (esto es, acordar los términos de titulación), los lotes pasan automáticamente a ser propiedad de dicha institución. Esto lo puede hacer Corett porque expropia el área que va a regularizar y con eso se convierte en dueña de los terrenos, lo cual no sucede con Trato Legal.

Como se puede observar, el problema de esta alternativa de regularización es su vulnerabilidad, ya que está sujeta a los acuerdos y negociaciones de varios actores a lo largo de un periodo de tiempo que está lleno de complicaciones. Si los ejidatarios no reciben el dinero que esperan en los tiempos previstos, pueden obstaculizar a la compañía regularizadora. En el caso de los colonos, ellos tienden a ser bastante escépticos, sobre todo al principio. Muchos retrasan su inscripción en el programa hasta no ver los primeros resultados, es decir, ver físicamente las escrituras. En el avance del proceso también influye, como ya se hizo mención anteriormente, la capacidad técnica de la empresa, la preparación de sus empleados y los vaivenes políticos.

Es posible que las compañías como Trato Legal puedan aprovechar el nicho del mercado de la regularización de la tenencia de la tierra de colonias asentadas sobre suelo social. Sin embargo, debido a que su papel es de intermediarias entre el municipio y el ejido, todavía es un negocio arriesgado. Entonces, hay que subrayar que el éxito depende principalmente de los nexos políticos con el municipio, de la habilidad de negociar con los ejidatarios (y comuneros) y convencer a los ocupantes, antes que de los aspectos técnicos.

La regularización en núcleos agrarios todavía muestra la tensión tradicional entre el ámbito urbano y el agrario; aunque el municipio ha logrado incidir un poco más en los ejidos que rodean las ciudades, los ejidatarios y comuneros siguen urbanizando de manera irregular la ciudad.

2.2. Regularización a través de la iniciativa del propio ejido

Desde el punto de vista del presidente del comisariado ejidal de Puerto Vallarta, la expropiación de más de mil hectáreas para el Fideicomiso tomó sus mejores tierras y otras personas, ajenas al ejido, fueron quienes se apropiaron de las ganancias derivadas de la regularización, urbanización, extracción de materiales para la construcción, etc. De ahí que los ejidatarios tuvieran que diseñar estrategias para obtener recursos, pues según sus señalamientos, sembrar ya no es viable. Las principales alternativas que han considerado para obtener ingresos son, por un lado, el impulso de actividades turísticas en las tierras comunales; por otro lado, la incorporación de tierras al desarrollo urbano, principalmente a través de la creación de asentamientos informales. En esta segunda actividad, sus ingresos no sólo provienen de la venta de tierras, sino también del cobro de una especie de impuesto "predial", a los colonos. Se trata de un ingreso regular al que no quieren renunciar, por lo

que retrasan la regularización de los asentamientos. Si bien la regularización también deja ganancias a los ejidatarios, de acuerdo con la superficie que regularicen y con las ventas posteriores de los lotes que no estaban ocupados. Éstos, después de la regularización, serán lotes urbanos y desincorporados del régimen ejidal. Es decir, su precio será sustancialmente más alto que antes de la regularización. A pesar de ello, los ejidatarios regularizan más por la presión de los colonos que por motivación propia.

La incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano en el Ejido de Puerto Vallarta se ha hecho a través de la subdivisión irregular de sus parcelas y del área de uso común, así como de la extensión del área urbana del ejido. La regularización de esas tierras se ha llevado a cabo con la intervención de diferentes organismos y a través de varios mecanismos, como son: el Fideicomiso Puerto Vallarta, Procede y más recientemente, por iniciativa del propio ejido, para lo cual contrataron a la empresa Geodatum.

A diferencia de otras ciudades del país, en este ejido y en el resto de la ciudad, la intervención de la Corett ha sido limitada y reciente. Esto se debe a que la regularización que normalmente hubiera hecho Corett, la hizo el Fideicomiso que expropió gran parte de las tierras del Ejido Puerto Vallarta. Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos del Fideicomiso era regularizar la tenencia de la tierra y dar orden urbano a la ciudad.

Procede fue el programa federal del que más se beneficiaron los ejidatarios. La primera ventaja fue que el programa midió y registró como urbana la superficie de los asentamientos irregulares localizados en las parcelas. Además, a esta superficie ya fraccionada se le sumaron terrenos baldíos, que los ejidatarios argumentaron, eran para el "futuro crecimiento". El otro beneficio fue que sólo se midió el perímetro del "área de asentamiento humano" del ejido, incluyéndose en ella una porción de tierras para su "futuro crecimiento". En ambos casos, las áreas vacantes en la parte urbanizada del ejido y la que albergaría el crecimiento futuro, en realidad fueron fraccionadas y vendidas de manera irregular.

Entonces, los resultados de este programa federal fueron: primero, se cambió el uso de una parte de las tierras, de agropecuario a urbano, en parcelas donde se localizaban los asentamientos irregulares y en las áreas que designaron para el "futuro crecimiento". Con el tiempo, este último cambio les facilitó a los ejidatarios el fraccionamiento ilegal de esas tierras. Segundo, al medir sólo el perímetro de las superficies ocupadas por asentamientos irregulares y no regularizarlos de una vez, retuvieron el con-

trol de ellos para seguir obteniendo periódicamente recursos (por concepto del cobro a los colonos del "predial"). Posteriormente obtendrían una última ganancia proveniente de la regularización de la tenencia de la tierra.

Como se puede ver, los ejidatarios han desarrollado estrategias para maximizar sus ganancias por medio de la urbanización informal y del cobro de una especie de "impuesto predial", lo que implica que asumen funciones normalmente reservadas al Estado. En el caso de la regularización, los ejidatarios, a través de la Asamblea General, deciden cuándo regularizar, qué colonia, con quién, a qué precio y con qué ganancias. En 2004, la empresa Trato Legal identificó 80 colonias en suelo ejidal susceptibles de regularización. Sin embargo, los ejidatarios decidieron no regularizar 25 de ellas, "para no acabarse sus tierras" (dicho por el presidente del Ejido Puerto Vallarta en una entrevista). Estas decisiones pueden estar sustentadas en un marco jurídico agrario pero con impunidad pasan por alto las condicionantes normativas del ámbito urbano. Pues hay que recordar que si bien la modificación constitucional al artículo 27 le otorgó a la Asamblea General el poder máximo de decisión en cuanto al manejo del ejido (y por ende de sus tierras), esto no les excluye de respetar las disposiciones de planeación y urbanización, como lo establece la misma Ley Agraria en su artículo 2º.

De acuerdo con la persona entrevistada de la empresa, los ejidatarios "viven de las colonias", ya que van a las asambleas –"especialmente los ejidatarios viejos"– sólo a ver cuánto les "cayó ese día" por concepto de ingresos al ejido de la recaudación del "predial" entre los colonos. Como ya se dijo, los integrantes de los núcleos agrarios no quieren regularizar debido a que cobran un "impuesto predial". Los ejidatarios del Ejido Puerto Vallarta justifican el cobro argumentando que ellos también pagan predial al municipio y que dotan de servicios por parte de los propios ejidatarios. Aunque estas justificaciones son en parte reales, la verdad es que los ingresos no corresponden a las erogaciones. Los ingresos extras que obtienen de los colonos los reparten en la Asamblea General a los integrantes del ejido.

Sin embargo, los colonos no son actores pasivos. También se llegan a movilizar para defender sus derechos y los ejidatarios ceden ante la presión social de los colonos. En el Ejido Puerto Vallarta los ejidatarios han "accedido" a regularizar la tierra debido a dicha presión. Después de que el área de un asentamiento se consolida, existe una demanda mayor por servicios; si los colonos pagan sin obtenerlos, presionan a los ejidatarios o

comuneros para que regularicen las tierras. De esta manera, los ejidatarios o comuneros pierden legitimidad ante los colonos, llegan a perder el control social y eventualmente acceden a la regularización. En este momento se les presenta a los ejidatarios la última oportunidad de lograr ganancias sobre sus tierras. Es por ello que, especialmente la segunda y hasta la tercera generación de ejidatarios, tienen especial interés por controlar directa o indirectamente la regularización.

El objetivo de los ejidatarios del Ejido de Puerto Vallarta al promover la regularización, con apoyo del municipio y contratando ellos directamente una compañía privada (Geodatum) es, precisamente, maximizar sus ganancias. De esta manera logran apropiarse de los ingresos que de otra manera irían a Corett, al municipio o a la empresa. Los ejidatarios logran captar: los ingresos por la primera regularización de lotes, por los que se contrataron posteriormente y por la comercialización de los lotes baldíos al interior del área urbana del ejido. Además, los ejidatarios podrían incrementar todavía sus ingresos por concepto de la regularización de lotes que no se apeguen a la normativa urbana (por restricción de vialidades, dimensiones mínimas de lotes, etc.), pues es más fácil para ellos hacer esto que para Corett, el municipio o la empresa.

Cuando los integrantes del Ejido Puerto Vallarta estudiaron las alternativas de cómo y con quién regularizar, decidieron que no querían que lo hiciera ni Corett ni Trato Legal. Los ejidatarios no sólo querían ganar los 7 pesos por metro cuadrado regularizado que ofrece Corett, sino obtener casi el triple y libre. Esto representa aproximadamente la mitad del precio final de lo que cuesta la regularización, incluyendo todos los gastos. El representante de Trato Legal explica que, si el lote promedio es de 160 m^2 y cuesta regularizarlo 6,325 pesos, los ejidatarios estaban pidiendo la mitad de esta cantidad, libre. Esto a la empresa no le convenía, por ello Trato Legal no hizo la regularización en el Ejido Puerto Vallarta. La persona entrevistada de la empresa comentó que para poder darle a los ejidatarios la mitad de lo que cobran a los avecindados por escritura –y que fuera redituable para la empresa–, tendrían que regularizar el lote a $10,000.00, cantidad que, consideran en la empresa, los colonos no podrían pagar. Actualmente, como ya se mencionó, la empresa cobra $6,325.00 por escritura; este precio incluye: $2,000.00 de los honorarios del notario por escriturar, $2,500.00 de impuestos, $1,000.00 de utilidad y $825.00 de impuesto al valor agregado (IVA). Explica también que la utilidad incluye

la pérdida para la empresa en caso de que no escrituren todos los lotes incluidos en la extensión regularizada. Estimaron inicialmente que sólo escriturarían 60% de los lotes en la primera etapa, pero en realidad, con el cambio de administración, calculan que sólo podrán escriturar 30%.

Así que los ejidatarios decidieron emprender la regularización por su cuenta. Sin embargo, como el trabajo de regularización implica capacitación y equipo especializados, contrataron a la empresa Geodatum, Soluciones Geomáticas. Los trabajos están iniciando y todavía no hay resultados; lo único que se sabe hasta el momento es que entregarán un título de propiedad, no una escritura pública. Punto clave, las instituciones bancarias, con excepción de Banorte, hasta el momento no reconocen el título como un documento con suficiente respaldo legal como para otorgar créditos sobre la propiedad. Según Trato Legal eso se debe a que los notarios, para elaborar una escritura, cotejan documentos de identidad, registran el historial de transmisión de dominio del predio, etc., lo que no se hace en el caso del título.

Recapitulando, la regularización de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios ha dejado de hacerse exclusivamente por parte de Corett. En 1992, los cambios al artículo 27 constitucional fincaron las bases para que el Procede empezara a regularizar al momento de hacer la medición de todos los ejidos y comunidades del país que así lo decidieron. Por lo cual, a pesar de que la regularización de asentamientos no era su tarea, la hizo hasta que culminó el programa en 2006. Mas recientemente, empiezan a surgir nuevas alternativas para regularizar la tenencia de la tierra en propiedad ejidal y comunal. Su surgimiento depende de la combinación de varios factores, entre ellos:

- Ahora se cuenta con mano de obra calificada técnica y socialmente, que se capacitó cuando trabajaban en la Secretaría de la Reforma Agraria y en Procede (con la medición de ejidos). Ellos son quienes, habiendo dejado de colaborar en instituciones federales, ahora están formando (o trabajando para) empresas que regularizan la tenencia de la tierra en núcleos agrarios.
- Se han perfeccionado y abaratado los equipos para medir, georreferenciar y vincular las mediciones con la Red Geomática del país, con los que antes sólo contaba el INEGI (Jiménez, 2000).

En el caso de estudio de Puerto Vallarta que se acaba de presentar, se identificaron al menos dos alternativas para regularizar a través de empresas privadas: una promovida directamente por una empresa y otra, promovida por los ejidatarios, pero realizada por otra empresa.

3. Regularización en propiedad privada

Como ya se dijo, son los gobiernos estatales y municipales, sin coordinación federal alguna y de manera independiente, quienes han promovido iniciativas para la regularización en terrenos privados. En México, como lo documentan, Jones y Varley (s/f), las iniciativas recientes más conocidas de regularización de asentamientos irregulares en propiedad privada son las que se han hecho en el Estado de México a través de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (Cresem) y en el Distrito Federal, por medio de la Dirección General de Regularización de Tierras del DF (DGRT). La DGRT logró avances significativos a través de la expropiación de la propiedad privada y la adecuación del marco normativo. Es decir, para poder llevar a cabo la regularización y hacer el trámite expedito, fue necesario, por un lado, modificar la Ley de Desarrollo Urbano local para que se reconociera que la regularización se hacía "por el bien público" (*Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero 1991). Por otro lado, se tuvieron que reconocer los usos de suelo de las áreas regularizadas, exentarlas de las cargas impositivas, requisitos y permisos que en condiciones normales exige la normatividad urbana (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril 1989). Además, los logros fueron significativos, ya que entre 1989 y junio de 1994 se expropió una superficie ligeramente mayor que la regularizada por Corett en suelo social, en el Distrito Federal.

En Jalisco, el Congreso del estado ha emitido tres decretos con el fin de regularizar asentamientos en suelo privado. En 1997 se publicó el decreto 16664 y en 2002 se reformó, a través de un segundo decreto (19580). En 2005 el tercer decreto, 20920, vigente hasta la fecha, derogó los dos anteriores (Congreso del Estado de Jalisco, 2007b).[5] Los decretos no sólo plantean la regularización en términos de la legalización de la propiedad, sino de la adecuación de los asentamientos a los lineamientos de las leyes urbanas (Ley de Desarrollo Urbano y antigua Ley de Fraccionamientos), con el fin de lograr su integración a la ciudad. Es decir, se contempla la irregularidad en tres dimensiones básicas: técnica, jurídica y administrativa. Se

pretendía, así, impulsar una regularización integral, que no sólo otorgase títulos de propiedad, sino a través de la cual pudiesen comprometerse también acciones de mejoramiento urbano.

Las sucesivas modificaciones al decreto original de 1997, además de tratar de agilizar ciertos procedimientos, incorporan en su versión de 2005 el reconocimiento de los derechos de posesión de los ocupantes, a quienes se les puede declarar como propietarios de sus lotes mediante una especie de "usucapión administrativa", procedimiento que lleva a cabo la autoridad municipal. La usucapión (o prescripción positiva) implica que prescriben o que se extinguen los derechos de propiedad del dueño original. En los términos del decreto, la usucapión puede invocarse si el terreno a regularizar no sobrepasa los mil metros cuadrados, si el ocupante demuestra que ha estado en posesión del terreno con "ánimo de dueño" durante los últimos cinco años, en forma pacífica, continua, pública y de buena fe. Sin embargo, se imponen ciertas limitaciones, pues el posesionario debe: a) comprometerse a no transmitir sus derechos sobre el lote o terreno en un plazo de tres años después de haber sido inscrito como titular del mismo en el Registro Público de la Propiedad; b) manifestar su interés de inscribir el terreno bajo el régimen de patrimonio familiar establecido en el Código Civil, en virtud de lo cual el predio sería inalienable, inembargable y no podría ser sujeto a ningún gravamen.

Si no se utiliza la expropiación de la propiedad privada para regularizar la tenencia de los predios, como lo hizo el Distrito Federal y el Estado de México, el proceso de regularización es complicado, tardado y ofrecer pocos resultados. Éste es el caso de la iniciativa de regularización en propiedad privada que ha sido instrumentada por el estado de Jalisco. En este trabajo ejemplificaremos la problemática con el estudio de la experiencia del municipio metropolitano de Zapopan, descrito por Zárate (2007).[6] En dicho caso la regularización no se basa en la expropiación, sino en la usucapión, por lo que el ocupante puede solicitar su reconocimiento como propietario del lote, aún cuando en el Registro Público de la Propiedad esté inscrito a nombre de otra persona (Código Civil del Estado de Jalisco, Capítulo II, artículo 23).

Zapopan es el municipio más extenso de los cuatro que integran el área metropolitana de Guadalajara. En el año 2000 su área urbanizada ocupaba 34% de la superficie total de la metrópoli. De los 50 ejidos y cinco comunidades indígenas que rodean la periferia del área metropolitana, 18

ejidos y cuatro comunidades indígenas se encuentran en Zapopan. Ocupan una superficie de 44,781 y 10,159 hectáreas, respectivamente, aunque no toda esta superficie es urbanizable. A pesar de que los cálculos varían, dependiendo de los parámetros que tome cada fuente, en términos generales se puede decir que los asentamientos irregulares en toda el área metropolitana proliferaron durante la década de los ochenta, ya que en ese periodo 52% del crecimiento urbano era irregular. Esta etapa de proliferación de asentamientos irregulares es posterior a otras ciudades, debido a que había oferta formal de suelo barato por parte del mercado inmobiliario local. Desde la década de los cincuenta, los fraccionadores ya vendían a plazos lotes reducidos en asentamientos con una urbanización mínima a los habitantes de escasos recursos (De la Peña y De la Torre, 1993: 106). A finales de los años noventa, la irregularidad representaba 24% del área metropolitana, ya descontando una superficie equivalente a 11%, donde se localizan colonias previamente regularizadas (Fausto, 1999). Sin embargo, es muy probable que estos datos estén subestimados, ya que los expedientes de los municipios y de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur), no contaban con una relación completa del crecimiento irregular sobre propiedad social, menos todavía sobre propiedad privada, y es casi inexistente la documentación de aquellos asentamientos ubicados sobre propiedad pública. Considerando distintos aspectos (tenencia, urbanización, procedimientos administrativos y fiscales) que pueden ser causa de informalidad, se ha calculado que hasta 1998, en Zapopan ésta alcanzaba el 50 por ciento del área urbanizada (Fausto, 1999).

En el año de 1997, la publicación del primer decreto (16664) marca un parteaguas en Jalisco y por ende en Zapopan, ya que abre la oportunidad para regularizar asentamientos en propiedad privada, muchos de los cuales tienen más de tres décadas de existencia. Al carecer de información propia, el municipio arrancó el programa con una lista de 432 asentamientos, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Urbano. El primer paso fue la conformación de expedientes por cada uno de los asentamientos; luego de tres depuraciones, la lista se redujo drásticamente a 28 asentamientos. El resto resultaban ser casos improcedentes, por razones como: ser asentamientos de origen ejidal, por no tener uso habitacional, porque la causa de la irregularidad dejó de existir (se cumplió con las obras de urbanización) o porque hubo duplicación de expedientes.

El primer decreto de 1997, que tenía una vigencia de dos años, estableció que sólo los asentamientos existentes antes de la fecha de su publicación podían inscribirse al programa. Sin embargo, el programa de regularización se amplió con la emisión del segundo decreto, 19580, entonces se adhirieron al programa 96 asentamientos más. En una depuración que se hizo en 2005, esta lista se redujo a 58, ya que el resto de solicitudes no procedieron. Varios de los asentamientos que solicitaron su regularización por medio de ambos decretos datan de hasta 30 años atrás.

En 2005, acogiéndose al tercer decreto 20920 que derogó los dos anteriores, se registraron en el programa siete fraccionamientos que solicitaron su regularización. En todo caso, este último decreto establece que sólo los asentamientos existentes antes del 31 de diciembre de 2000 y que tengan una ocupación de al menos 50% pueden ser regularizados; quedan excluidos, por tanto, los que se construyeron después de esa fecha.

Hasta principios de 2007, habiendo pasado nueve años de que empezara el programa de regularización de asentamientos irregulares en propiedad privada por medio de los tres decretos, los resultados en Zapopan son limitados. De un listado global de 535 asentamientos, después de las depuraciones hechas por los tres decretos, terminaron identificándose 73 susceptibles de regularización; sin embargo, sólo se beneficiaron 26. Esto es, por medio del decreto 16664 fueron regularizados 11 asentamientos, 13 más gracias al decreto 19580 y sólo 2 con el decreto 20920, el más reciente.

Los problemas centrales de la regularización en propiedad privada a través de estos decretos provienen de las instituciones gubernamentales, de los colonos y los dueños de los terrenos. Debido a que existe una gran variedad de trámites administrativos, en muchos de ellos se invierte un tiempo considerable y tienen un alto costo, sobre todo para los colonos. A continuación se plantean los trámites que más alargan el proceso.

En primer lugar cuando inició el programa, el municipio no contaba con información suficiente sobre los asentamientos irregulares localizados en su territorio. Aunque la Sedeur sí contaba con un listado, éste no había sido revisado ni constatado por el municipio. De ahí que al momento de aplicar el primer decreto, el municipio tuvo que empezar casi de cero, construyendo primero la base de datos de asentamientos irregulares en propiedad privada que existían en el municipio. Aproximadamente en dos años se integró una lista definitiva de asentamientos.

En segundo lugar, el procedimiento es tardado ya que no se sustenta en la expropiación, como fue el caso del Distrito Federal. En particular, un par de trámites lleva entre uno y tres años. Uno es el análisis de los expedientes por parte de la Comisión Municipal de Regularización (Comur), que autoriza la inclusión de cada asentamiento en el programa. El otro es la posterior dictaminación que debe hacer la Procuraduría de Desarrollo Urbano (Prodeur, organismo estatal) que determina si procede o no la regularización de cada asentamiento.

En tercer lugar, algo que también prolonga el tiempo para la regularización está relacionado con los requisitos normativos que deben cubrir los fraccionadores o dueños y los habitantes de los asentamientos concernidos. Entre los más importantes están: *a*) presentar un Plan Parcial de Urbanización del fraccionamiento que se va a regularizar; *b*) tramitar su aprobación y publicación oficial; *c*) su inserción en el Registro Público de la Propiedad, y *d*) comprometerse a llevar a cabo las obras de urbanización necesarias en el fraccionamiento.

Cabe aclarar que el Plan Parcial de Urbanización se pide para que el municipio identifique, defina y autorice las acciones que se requieren llevar a cabo de acuerdo con la modalidad de "acción urbanística por objetivo social". Esta modalidad de urbanización es la que permite que las obras de infraestructura y equipamiento se construyan paulatinamente.

Además de la lentitud del proceso, los tres decretos presentan otros problemas.

Uno, es que los dos primeros decretos establecen que la titulación correría por cuenta de los beneficiarios del programa de regularización. Sin embargo, un cambio al último decreto da la opción de que los habitantes soliciten la titulación al municipio. Pero esto no es generalizable, es sólo factible en donde no existan problemas legales en la propiedad a regularizar (intestados, litigios, etc.).

Lo anterior se debe a que el procedimiento para la regularización de la tenencia y titulación de predios se basa en una usucapión administrativa, no judicial, lo que significa que son las autoridades municipales (el presidente municipal, el secretario del ayuntamiento y el encargado del catastro) quienes declaran que ha tenido efecto la usucapión, por medio de la cual el poseedor del predio es reconocido como propietario.

Hay en el fondo un problema latente, pues no se otorgan escrituras sino que el ayuntamiento emite un dictamen donde se reconoce al nuevo propieta-

rio. Aunque de acuerdo con el decreto este dictamen será inscrito en el Registro Público de la Propiedad, queda la inquietud de si el documento administrativo del ayuntamiento otorgará todas las garantías de una escritura hecha por un notario, pues si los nuevos propietarios enfrentarán obstáculos jurídicos para beneficiarse de su patrimonio (hipotecarlo, venderlo, heredarlo, etc.), quiere decir que no cuentan con una seguridad real en la tenencia de sus predios.

De hecho, un segundo problema es que los colonos no tendrán el dominio absoluto de sus predios, al menos en los siguientes cinco años luego de su titulación. El último decreto, el 20920, restringe las libertades sobre la compra-venta de un lote regularizado, pues el dictamen del ayuntamiento establece la limitación de no trasmitir en forma voluntaria los derechos sobre el lote en los tres años posteriores a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Además de ello, el dictamen estipula que si en los cinco años siguientes a su inscripción surge alguien que crea poder demostrar derechos sobre el predio regularizado, puede iniciar un juicio para demandar lo que a su interés convenga. Es decir, el dictamen municipal que funge como título, prevé y advierte a los nuevos propietarios que al menos durante cinco años no cuentan con seguridad en la tenencia de sus predios, pues cabe la posibilidad que deban responder a problemas legales.

Además de ello, la autoridad municipal trata de forzar a los beneficiarios a adoptar el régimen de patrimonio familiar (véase Código Civil del Estado de Jalisco, Capítulo II, artículo 26). Pues el interesado, en la solicitud que debe entregar para demandar su reconocimiento como titular del predio, debe manifestar su interés en constituir el patrimonio familiar, lo cual implica que no podría vender, alquilar, hipotecar, transmitir ni ceder los derechos sobre el predio de ninguna manera.

Un tercer problema es que los habitantes no tenían los conocimientos o el dinero suficiente para elaborar o encargar la elaboración de un Plan Parcial de Urbanización, ni para conducir el proceso de aprobación y publicación oficial, o su inserción en el Registro Público de la Propiedad; mucho menos para llevar a cabo las obras faltantes de urbanización y entregar o pagar por las áreas de cesión (destinadas a construir equipamientos o áreas verdes).[7] Estas obligaciones en principio corresponden al fraccionador; sin embargo, si no asumieran estas tareas los colonos, no se llevaría a cabo la regularización. Entonces, los colonos negocian con el municipio que los exenten, los apoyen técnicamente para realizar algunos de los trámites o

disminuyan los cobros por derechos.[8] De esta manera, los fraccionadores ilegales salen ganando, mientras que pierden los colonos, el erario municipal y estatal, y la ciudad que en la mayoría de estos casos, carecerá de servicios urbanos y áreas abiertas.

En cuarto lugar, hay que señalar que existe un porcentaje de habitantes en asentamientos irregulares a quienes no se les dirige política pública alguna, ya que expresamente, a ellos no se les regulariza su lote (Decreto 20920, artículo 9). Éste es el caso de las personas que habiten en lugares que ponen en riesgo su salud o su vida, por vivir en zonas con fallas geológicas, de escurrimientos naturales, áreas de restricción (de vialidades, tuberías de agua, drenaje, líneas de electricidad, ductos), servidumbres por vías de comunicación, cerca de depósitos de materiales peligrosos, rellenos no consolidados, zonas federales, áreas de conservación ecológica, sitios destinados a la preservación patrimonial o a quienes se encuentren habitando en lugares en donde no es factible la introducción de servicios públicos (Decreto 20920, artículo 8). Éste es un grave problema, pues aunque no se les regularice, siguen viviendo ahí.

Un quinto punto o error del programa de regularización en Jalisco y en el municipio de Zapopan es que consideran la urbanización irregular sobre propiedad privada como un fenómeno temporal. Los asentamientos que pueden ser considerados por el municipio para regularizar su tenencia, tienen periodos marcados por cada decreto para poder participar en el programa. Como ya lo mencionamos, en el caso del primer decreto la fecha límite fue 1997, el segundo decreto amplió el periodo de inscripción en la relación de asentamientos con vista a ser regularizados. En el caso del tercer decreto, 20920, considera sólo a aquellos asentamientos que iniciaron actividades hasta el año 2000 y estén consolidados al 50%. No se ha previsto ninguna acción para los asentamientos que surjan o se consoliden después de esta fecha.

Un sexto punto a señalar como una gran carencia del programa de regularización es que no existe un seguimiento formal de los resultados después de que se han entregado los títulos de propiedad, para determinar sus aciertos y su problemática. Como mencionan Fernandes y Smolka (2007: 151-152), analizar los efectos de los programas de regularización después de aplicarlos es importante tanto para evaluar y monitorear el programa, como para realizar otras actividades (supervisar la incorporación de nuevos habitantes al asentamiento, la introducción de servicios, etc.).

Como se puede observar, existe un avance significativo en Jalisco y en particular en Zapopan, ya que se ha empezado a abordar la seguridad jurídica de la tierra en los asentamientos irregulares de origen privado. Sin embargo, quedan problemas técnicos y jurídicos pendientes por resolver. Tal vez dos puntos que quedan álgidos para la discusión son, en primera instancia, si la "expropiación administrativa" va a resolver de fondo el problema, o si se va a tener que recurrir, como en el Distrito Federal, a la expropiación, ya que esto agilizaría los trámites y permitiría entregar escrituras al final del programa y no documentos extendidos por el municipio que sólo les asegura la posesión y obligatoriamente un dominio restringido de su lote.

4. ¿Nuevas formas de regularizar o de controlar el territorio?

En la búsqueda y operación de nuevos procedimientos para regularizar asentamientos, independientemente del tipo de propiedad, parecen haberse extraviado los objetivos de fondo:

1. Por lo general, se maneja el argumento de que la titulación de lotes otorgará seguridad en su tenencia para los habitantes y garantía jurídica de que cuentan con un patrimonio que podrán heredar, vender, hipotecar, obtener créditos, etc. Sin duda es un argumento completamente rebasado por la realidad. Por una parte, dado que la mayoría de las ocupaciones irregulares son pactadas (no son invasiones) y que las autoridades toleran y se aprovechan de estos procesos, los habitantes gozan desde el inicio de una seguridad *de facto* en la ocupación. Por otra parte, los nuevos procedimientos para la regularización de la tenencia dejan aún muchas dudas sobre la validez jurídica de los documentos que reconocen como propietarios a los ocupantes informales. Si los títulos de propiedad no son completamente equiparables a una escritura pública, las mismas autoridades que los expiden podrían estar creando nuevas formas de irregularidad administrativa.
2. Si la justificación de la regularización es mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de la introducción o mejoramiento de los servicios urbanos, vemos que éste es uno de los objetivos más difíci-

les de lograr. El desconocimiento y falta de recursos de los habitantes, junto a la irresponsabilidad y negligencia de fraccionadores y autoridades, lleva a negociar precisamente el incumplimiento de este objetivo, prolongando la carencia de servicios básicos y contribuyendo así a perpetuar las condiciones de pobreza.

3. Lo anterior aplaza el alcance de otros objetivos de la regularización, que tienen que ver con la integración del asentamiento a la ciudad formal y la inclusión social de sus habitantes. La incorporación administrativa del asentamiento y fiscal de sus habitantes parece haber sustituido los fines urbanos y sociales: el número de asentamientos regularizados y lo que representan como nuevos lotes inscritos en el padrón catastral (sobre los que se perciben impuestos), son cifras que exponen con orgullo funcionarios y políticos.

Así, la finalidad de las experiencias recientes de regularización parece tener como objetivos no declarados el lograr metas cuantitativas para las autoridades y beneficios económicos para ejidatarios y empresas particulares.

En los casos que nos ocupan, aun cuando el objetivo de los programas se limitase a la regularización jurídica de la tenencia del suelo y concediendo que una empresa privada o un grupo de ejidatarios pueden cumplir con metas cuantitativas representadas por la entrega de títulos de propiedad, el papel de las autoridades es bastante cuestionable durante el proceso, pues resulta evidente que no existe una política de fondo en donde se inserten estos programas de regularización en suelo social y en suelo privado, es decir, no hay una política habitacional, ni social o urbana que funja como marco de referencia para las acciones de regularización; una o diversas políticas públicas que provean directrices para definir qué asentamientos son prioritarios, qué apoyos o programas complementarios pueden contribuir efectivamente a mejorar los servicios e infraestructura urbana, etc.; incluso, qué ganancia es lícita o justa para los particulares que toman parte en los programas, o evaluar si el municipio puede recuperar parte de esas ganancias para financiar obras de mejoramiento urbano en esos asentamientos.

Este trabajo muestra que, más allá de los objetivos tradicionales de la regularización, la cuestión central que articula y confronta a los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso, es la que controla el territorio. Este control se define por quién se apropia de las ganancias que éste

genera al momento de venderlo, urbanizarlo, cambiar su uso, regularizarlo, etcétera.

Si analizamos la regularización en núcleos agrarios a través de la expropiación, vemos que el control del territorio queda en manos del organismo que la lleva a cabo (Corett, Fideicomiso), pues la propiedad expropiada queda a su nombre. Esto no sucede cuando la regularización se hace por medio de la desincorporación (por vía del Procede o de empresas privadas). Ahí el control del territorio permanece fundamentalmente en manos de los integrantes del núcleo agrario y tratándose de las parcelas, de su titular. En ambos casos, el Procede, las empresas privadas e incluso el municipio, son únicamente intermediarios, pues la superficie regularizada estará a nombre del usufructuario que después se transforma en dueño (en el caso de los ejidatarios) y de los colonos que después de la regularización, también se transforman en propietarios.

Estos procesos no están exentos de problemas que deberán resolver las autoridades, pues las empresas y ejidos que promueven la regularización, lo hacen más con el interés de apropiarse de ganancias, que de resolver las consecuencias negativas que acarrea la irregularidad. En suma, la tendencia que podemos observar en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos populares ubicados en propiedad ejidal o comunal es que se está accediendo a formas alternativas de regularización, a veces controladas por los mismos ejidatarios y otras, por compañías privadas, pero en ambos casos sin apego a la planeación urbana y sin consideración por el bien común.

El control del territorio en el caso de los ejidatarios y comuneros les aporta recursos que provienen de fuentes múltiples y variadas, principalmente de cobros que debería hacer el ayuntamiento, como el "predial" a los habitantes de los asentamientos irregulares. Deciden cuándo, cómo y a quién vender, o cuándo regularizar; incluso, dentro de unos márgenes, están empezando a controlar el precio del suelo al incrementar el precio de la regularización.

Las autoridades municipales podrían llegar a ser un actor importante en la regularización de la propiedad ejidal, por los derechos que le da la legislación. Sin embargo, su intervención todavía no ha sido muy decisiva. En nuestro ejemplo, la iniciativa formal más novedosa fue la de apoyar la regularización a través de la empresa Trato Legal. Sin embargo, a esta iniciativa no se le dio continuidad en la siguiente administración, sólo se comenzó a cobrar el im-

puesto predial, el cual se ha incrementado sustancialmente (aunque no tanto como los ejidatarios cobran a los avecindados). Informalmente, las autoridades han tratado de establecer acuerdos para que los núcleos agrarios dejen áreas de cesión y urbanicen de acuerdo con normas mínimas de anchos de vialidades, servidumbres, etcétera.

Analizando la regularización de la propiedad privada, ahí también se podría centrar la problemática en la (in)seguridad que se tiene del control del territorio, definido en este caso a través de los documentos que garantizan los derechos de propiedad. En este tipo de propiedad, la intervención de alguna agencia federal por medio de la expropiación de terrenos a regularizar ha sido prácticamente inexistente en el país. Las nuevas iniciativas para regularizar la tenencia de la tierra a través de los tres decretos expedidos por el gobierno de Jalisco intentan pasar el control del suelo a los colonos bajo ciertas condiciones. Cuando se regulariza un predio sin el acuerdo del dueño, se tiene que promover un juicio en contra de éste, pero primero hay que identificarlo. Esto no es tan sencillo como parece, especialmente si, como menciona Teolinda Bolívar, hay una "maraña hereditaria" que dificulta identificar al dueño (2007: 133). Con el apoyo de los decretos, el gobierno del estado plantea evitar el juicio y promover la regularización a través de una usucapión administrativa. Sin embargo, lo que no queda claro todavía es cómo van a poder las autoridades municipales traducir el documento administrativo que emiten en una escritura pública.

Los documentos que avalan los derechos sobre la tierra son diversos y cada uno de ellos representa el grado de seguridad del que se disfruta. Éstos son diferentes en el ámbito agrario y en el urbano, pero se empiezan a mezclar cuando se regulariza. En el ámbito agrario se cuenta con documentos como los certificados parcelarios, comunales, títulos de solares, títulos de propiedad, cesión de derechos, recibos, etc. En el ámbito privado con: escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad, contrato de compra-venta, reconocimientos de propiedad por posesión pacífica, constante y pública, recibos, etc. Cada uno de estos documentos significa un grado diferente de dominio sobre la tierra y posibilidades de conflictos entre los diferentes actores que se encuentran inmersos en el proceso.

La regularización de la tenencia de la tierra en cualquiera de los dos ámbitos, agrario o urbano, puede culminar con una escritura inscrita en el Registro Público de la Propiedad que otorga dominio pleno sobre la propiedad. Este documento es al que aspiran quienes participan en un pro-

grama de regularización. Sin embargo, de acuerdo con los mecanismos que regularicen un predio, se obtienen documentos que limitan, de una u otra manera, el dominio que se tiene sobre el mismo. Por ejemplo, los títulos de propiedad que se comprometió a dar la compañía Geodatum después de la regularización, no tienen la misma aceptación que una escritura ante los bancos para otorgar créditos. Aunque el título de propiedad es un documento legal, el dominio que se tiene sobre el suelo regularizado se ve limitado en la práctica. El reconocimiento de la propiedad que otorga el municipio en el caso de la propiedad privada, de entrada restringe obligatoriamente el dominio sobre la propiedad regularizada y reclama que quienes se vean beneficiados registren su lote bajo el régimen de patrimonio familiar (o de la familia).

5. Conclusiones

La búsqueda de nuevos procedimientos para regularizar fraccionamientos, ya no bajo la rectoría de las autoridades sino dominada por otros agentes (empresas privadas, ejidatarios) y a través de nuevos instrumentos administrativos, nos debería llevar a cuestionarnos sobre cuál es el objetivo principal de la regularización de asentamientos populares y qué responsabilidades corresponden a la autoridad en estos procesos.

La descentralización y atomización de los mecanismos para regularizar apenas empiezan; por ello, cabe reflexionar sobre los beneficios y problemas que su posible proliferación podrían causar, sobre todo considerando factores como el que las nuevas generaciones de ejidatarios ya no son aquellas personas apegadas a la tierra, sino que se están transformando en negociantes, empresarios, profesionistas e incluso políticos que buscan sacar el máximo provecho de sus propiedades, lo cual es lo más normal para cualquier dueño de terrenos. Sin embargo, es tiempo de ver qué mecanismos deben aplicar los municipios, estados y la federación para permitir que tanto los ejidatarios como los propietarios privados se beneficien de la urbanización de sus tierras, pero al mismo tiempo evitar que se siga fraccionando sin respetar las leyes urbano-ambientales y sin un mínimo de planificación.

Si los propios ejidatarios y las empresas privadas resuelven las dificultades iniciales a las que se están enfrentando, existen las condiciones para que termine el monopolio que la federación ha conservado a lo largo de más de

tres décadas de la regularización de la tenencia de la tierra en núcleos agrarios. Pero también es posible que si Corett reconoce las nuevas condiciones en las que se está regularizando y a los otros actores que pueden intervenir directamente en la regularización, tal vez pudiera colaborar con los municipios. Ciertamente, éstos podrían aprovechar la experiencia de Corett, que es su ventaja competitiva, ya que las empresas carecen de ella.

En todo caso, el problema no es que la federación pierda el papel preponderante que ha tenido por 35 años en la regularización de tierra social. Lo preocupante es que se ceda el paso a otras formas alternativas que implican la descentralización y atomización de organismos públicos y privados, sin una verdadera rectoría y control del Estado, pues esto podría crear más caos urbano y problemas sociales de los que ya existen.

Como ha sucedido hasta ahora con las recientes experiencias de regularización, las autoridades no han tenido recato en ceder gran parte de sus atribuciones a empresas privadas o ejidatarios. Al dejar actuar a dichos particulares sin un control real por parte del municipio, éste cede también el poder de decisión sobre las condiciones de vida de los habitantes y sobre la regulación del desarrollo urbano de la ciudad. Sin embargo, las responsabilidades que de ello derivan no están siendo asumidas por ninguno de los agentes.

Ya en la actualidad queda claro que la regularización de la tenencia de la tierra, tanto en núcleos agrarios como en propiedad privada, transfiere los gastos que deberían erogar los desarrolladores a los colonos y al Estado. Con ello se beneficia a los fraccionadores y los más afectados son los habitantes pobres de los asentamientos irregulares, el erario y la ciudad.

Y aun si se cree que la batalla está ganada al regularizar y otorgar una escritura, queda pendiente para su discusión la cuestión de la función social de la propiedad, tan defendida en el ámbito académico y traducida en leyes que limitan los derechos de propiedad en función del interés público, como se estipula en la Constitución Mexicana.

El embate de los ideales privatizadores, individualistas y de mercado que guían actualmente la expansión de las ciudades se manifiesta en este caso a través de los agentes que buscan controlar las ganancias antes y durante los procesos de regularización. Claro que es primordial asegurar los derechos de todos aquellos que intervienen en estos procesos, pero se requiere hacerlo sólo en su justa medida. Sería oportuno empezar a integrar al diseño de los mecanismos para la regularización, la condición de

que prevalezca el derecho a tener una ciudad que garantice a todos mejores condiciones de vida.

Pugnar y velar por esto es primordialmente una obligación del Estado, no es algo que pueda esperarse que surja espontáneamente de agentes particulares (propietarios, ejidatarios, empresarios). Por ello, las autoridades, principalmente municipales, no pueden desentenderse de sus obligaciones respecto a la regularización de asentamientos y de sus funciones sustantivas como órgano de gobierno que debe velar por el bien público, especialmente de los grupos más desfavorecidos.

Fuentes consultadas

Azuela y Duhau (1998), "Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico", en E. Fernandez y A. Varley (Eds.) *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books Ltd, Londres y Nueva York, pp. 157-171.

Bolívar Teolinda (2007), "Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos", en M. O. Smolka y L. Mullahy, *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 130, 134-153.

Congreso del Estado de Jalisco (2007a) *Código Civil del Estado de Jalisco*, Biblioteca virtual de estado de Jalisco, en <http://www.congresojal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/Fbuscar2.cfm> Consulta: 17 de septiembre de 2007.

Congreso del Estado de Jalisco (2007b), "Decreto 16664", "Decreto 19580" y "Decreto 20920", en *Decretos*, Biblioteca virtual de estado de Jalisco, en <http://www.congresojal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/Fbuscar2.cfm>. Consulta: 11 de enero de 2008.

Cruz Rodríguez, María Soledad (2001), *Propiedad, doblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Red Nacional de Investigación Urbana y UAM-A, México.

De la Peña y De la Torre (1993), "Irregularidad urbana, contracciones sociales y negociación política en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en A. Azuela (Coord.) *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, UNAM, México, pp. 103-136.

Fausto Brito, Adriana (Coord.) (1999), *Inventario de asentamientos y fraccionamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Fernandes, Edesio y Martim Smolka (2007), "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento", en M. O. Smolka y L. Mullahy (coords.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 143-153.

Gobierno de México, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1991.

____ *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 1989.

Jiménez Huerta, Edith R. (2000), *El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos editor, Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Aguascalientes.

Jiménez Huerta, Edith R., Heriberto Cruz Solís y Jesús Rábago Anaya (2005), "Atlas de la producción del suelo del área metropolitana de Guadalajara, 1970-2000", Proyecto financiado por Conacyt, Clave: R31042-S, Universidad de Guadalajara, en <http://148.202.105.12/atlasdesuelodeguadalajara/edith.php> Consulta: 15 de enero de 2008.

Jones, Gareth y Ann Varley (s/f), "Decentralization or Fragmentation? Reflections on Urban Land Reform in Mexico", una version de este trabajo fue presentada por Ann Varley en el Taller: *Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe*, Lincoln Institute of Land Policy, julio 7-9 de 1998, organizado por Gareth Jones.

Varley, Ann (1998), "New Models of Urban Land Regularization in Mexico: Decentralization and Democracy vs. Clientelism", en *Latin American Studies Association*, septiembre, Chicago, Illinois, pp. 24-26.

Zárate Sierra, Belén Eréndira (2007), *Estudio de los fraccionamientos irregulares en propiedad privada y su regularización, Zapopan 1998-2006*, tesis de Maestría en Urbanismo y Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Notas

1. Profesora e investigadora en el Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Correo e: edith.ejimenez@gmail.com
2. Director del Instituto de Geografía y Desarrollo Territorial del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Correo e: hpk99@cencar.udg.mx
3. Profesora e investigadora del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Correo e: adrianafb@hotmail.com

4. La información sobre la empresa "Trato Legal" fue proporcionada por Saúl Prado Guerrero, director de operaciones en Puerto Vallarta, 14 de septiembre 2007.
5. El Decreto 16664 se publicó el 9 de septiembre de 1997; el Decreto 19580 (reforma al anterior), se publicó el 12 de octubre de 2002 y el Decreto 20920 se publicó el 28 de julio de 2005.
6. Esta tesis de maestría estuvo vinculada al proyecto de investigación financiado por Conacyt (Jiménez, Cruz y Rábago, 2005).
7. El decreto prevé que de no existir terrenos que puedan entregarse como áreas de cesión, se puede acordar un pago en sustitución de ellas, con base en un avalúo catastral.
8. Por ejemplo, en 2006, debido a una modificación que se hizo a la Ley de Ingresos de Zapopan, si se debía pagar en sustitución de las áreas de cesión, el municipio podía reducir el cobro entre 10 y 90%. Se abrió también la posibilidad de pagar en abonos por la regularización y de obtener descuentos por pago puntual (Zárate, 2007: 93).

Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización en la Zona Metropolitana del Valle de México[1]

Alfonso Iracheta Cenecorta[2]

Presentación

El fenómeno de la informalidad/irregularidad/ilegalidad[3] en la ocupación de tierra periurbana en México y particularmente en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ha adquirido dimensiones masivas y se ha convertido en una forma "normal" de acceso al suelo para urbanización, especialmente por la población más pobre.[4]

Las razones principales son dos:

- La primera es el bajo ingreso y capacidad de pago de muchas familias mexicanas que requieren de un lote habitacional para asentarse, y ante la falta de oferta desde el mercado llamado formal y del Estado tienen que acudir a cualquier solución a la mano, destacando la oferta de suelo ilegal y sin servicios, pero adecuado a sus condiciones de pago.
- La segunda es la relajación del Estado de Derecho en México, enfáticamente en todo lo relativo al proceso de urbanización, en el que no sólo es el suelo y la vivienda, sino la conexión ilegal a redes (agua, electricidad, drenaje) y la creación de empleo informal, destacando la ocupación de espacios públicos para la venta callejera de todo tipo de productos, se han convertido en formas de resolver necesidades insatisfechas de la población. Debe aclararse que si bien la masa de procesos informales de tierra en las ciudades corresponde a la población más pobre que busca una solución habitacional, ha crecido de manera importante la informalidad en la tenencia de la tierra por par-

te de población no pobre y para usos no habitacionales, lo que muestra que, en efecto, el Estado de Derecho está en riesgo.

De no recomponerse la Política Pública para enfrentar éste como un fenómeno de Seguridad Nacional, los riesgos de baja gobernabilidad en muchas ciudades de México seguirán creciendo de manera alarmante.

El ensayo, teniendo un enfoque nacional, se concentra en los fenómenos de la urbanización informal y precaria que ocurren en la Megalópolis del centro de México, que tiene como núcleo a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y se conforma además por otras metrópolis,[5] destacando para este ensayo la Zona Metropolitana de Toluca (capital del Estado de México) por ser el área con mayor dinámica en la conformación de esta gran región metropolitana.

Retoma estudios realizados o coordinados por el autor e información reciente (2006) que se obtuvo de manera directa en campo como parte del proyecto sobre mercados informales de suelo de bajo ingreso en las grandes ciudades de América Latina (INFOMERCADOS), interpretándola a la luz de los fenómenos de urbanización-metropolización-megalopolización que enfrenta la Ciudad de México y su expansión regional.[6]

Conceptualmente, pretende responder algunas preguntas de ***política pública*** que están presentes entre los analistas y los funcionarios, respecto al fenómeno de la urbanización de bajo ingreso en la ZMVM y en general en las ciudades de México, a saber:

- ¿El mercado informal de suelo urbano es una "solución" habitacional ante la baja atención del gobierno al fenómeno de la urbanización de muy bajo ingreso?; ¿en qué sentido?; ¿para quién?; ¿hasta cuándo lo será?
- ¿Cuál es la percepción de las familias de muy bajo ingreso que acuden a la informalidad?; ¿la perciben como una solución?
- ¿Cuál es la política del gobierno frente al fenómeno de la informalidad y cómo la encara?
- ¿Existen posibilidades reales en la actualidad para revertir o desviar sensiblemente la tendencia hacia mayor informalidad en la ZMVM y su megalópolis?

Finalmente, ofrece una discusión abierta sobre el fenómeno de la informalidad y la operación de los mercados (submercados) de tierra habitacional en la megalópolis de la Ciudad de México, enfatizando, por una parte, la agudización de los problemas de la urbanización de muy bajo ingreso en México y especialmente en la gran metrópoli nacional y, por el otro, el problema de la baja eficiencia de las políticas públicas para enfrentar la informalidad urbana, especialmente la de muy bajo ingreso. Finalmente, destaca el papel que diversos líderes y otros agentes sociales están teniendo en los procesos de urbanización informal y precaria.

A. LA INFORMALIDA/PRECARISMO URBANO EN MÉXICO

1. Nota conceptual

México es un país predominantemente urbano –66% de su población (del orden de 69 millones) radica en más de 360 ciudades de 15 mil y más habitantes–, aunque en el medio rural se encuentran dispersas más de 200 mil localidades donde viven más de 34 millones de habitantes. El número de ciudades en México creció 11 veces durante el siglo XX, y la población urbana casi 46, en contraste con la rural, que sólo se duplicó.

Este proceso expresa en el territorio la difícil transición de una economía agropecuaria (1910-1950) a otra industrial y de servicios que se concentra en las ciudades. El crecimiento de la economía mexicana depende y dependerá cada vez más del desarrollo de las ciudades porque el PIB se genera, concentra y crece fundamentalmente en las áreas urbanas.

El suelo es factor estratégico para el desarrollo urbano y para satisfacer las necesidades de vivienda, por su calidad de soporte material de las actividades humanas. Como mercancía tiene características peculiares que le confieren frecuentemente un carácter *cuasi* monopólico, que permite a sus propietarios y a especuladores apropiarse de las plusvalías que, en gran medida, se generan con recursos de la comunidad por medio de las acciones y obras gubernamentales.

Por ser un bien al que todos deben acceder y por enfrentar México un crecimiento demográfico significativo, esto implica, por un lado, alta demanda de suelo urbano (especialmente habitacional de muy bajo ingreso) y, por el otro, la necesidad obligada de intervención del poder público para asegurar que el suelo urbano cumpla con su función social.

El crecimiento urbano caracterizado por el precarismo y la ilegalidad/irregularidad/informalidad en la tenencia, uso y mercadeo del suelo en muchas ciudades de México, es una consecuencia del modelo económico que hace de la propiedad inmobiliaria una mercancía sin función social y de la falta de políticas adecuadas para orientar y conducir la producción, aprovechamiento y disposición del suelo urbano servido con infraestructura y servicios básicos para que atienda las necesidades habitacionales.

Por ello, podemos asumir que un gobierno que controla el suelo (uso, mercadeo, apropiación), controla los procesos urbanos y puede generar las condiciones para que se produzca suelo servido barato, insumo central de la vivienda de muy bajo ingreso.

No obstante su valor estratégico, el suelo para el desarrollo urbano y la vivienda es un espacio de la política pública y de la acción social mexicana (especialmente privada y empresarial), donde no existen consensos sólidos, ni conciencia pública, ni decisión política y, en consecuencia, no existen políticas eficaces que den respuesta a su problemática. En síntesis, es un fenómeno marginal a la política pública mexicana.

Cada pedazo de suelo tiene localización y características físicas únicas: prácticamente no se puede reproducir y su valor proviene de las facilidades (servicios) y entorno (localización), lo que lo hace finito y en consecuencia escaso. Por sus perspectivas de alta duración,[7] sirve de mecanismo patrimonial de ahorro o para acumular riqueza, convirtiéndose en sustituto de otros mecanismos de ahorro más eficaces y que los rentistas y empresarios lo utilicen como remanso para sus capitales, cuando existe incertidumbre económica. Esto ocurre porque se le confiere al suelo urbano un valor desproporcionado frente a otros activos.

El resultado, ha sido la exacerbación de la ideología sobre la propiedad privada y el refuerzo de la percepción de que la propiedad es fuente de riqueza intocable. Esto le confiere un alto valor, ya que quien necesita un lote de tierra debe pagar altos precios, proporcionales a su necesidad o deseo. También, reduce las posibilidades de una planificación territorial, porque muy pocos ciudadanos aceptan que se apliquen las normas urbanísticas en sus propiedades.[8]

Por estas razones, el mercado inmobiliario es altamente especulativo, convirtiéndose en un problema estructural del modelo económico mexicano que no podrá controlarse sino hasta que se emprenda una reforma urbana, integral, de largo plazo y participativa, que establezca los dere-

chos y obligaciones en el aprovechamiento de la propiedad y en lo particular, la captura por parte del Estado de las plusvalías generadas por sus acciones.

El mercado de suelo tiende a fragmentarse en submercados, por la multitud de usos, localizaciones y grupos sociales que atiende. Éstos, en lo general, operan en forma desordenada y con graves distorsiones especialmente de precios por lo esporádico de las ventas y la falta de transparencia e información, que dificulta apreciar tendencias y/o corrientes, y la desproporcionada capacidad de los agentes económicos, que permite al especulador informado y a muchos propietarios ganar fortunas con la "engorda de tierras", mientras el colono pobre no puede acceder a un lote habitacional con servicios.

A estas peculiaridades del suelo se deben agregar las especificidades mexicanas que han derivado de la reforma agraria (iniciada durante la revolución armada de 1910 a 1917 y agotada formalmente en 1992), cuyo resultado es un conjunto muy complejo de regímenes de propiedad,[9] destacando los de tipo agrario como el ejidal y el comunal. La tenencia en ambos casos es comunitaria, las decisiones para su mercadeo pasan por asambleas y su control gubernamental lo ejerce el gobierno federal, todo lo cual permitió el desarrollo de mercados de tierra, relaciones políticas y problemas urbanos que tienden cada día a complicarse más en buena parte de las ciudades mexicanas.

En 1992 estos regímenes fueron modificados constitucionalmente y se emitió una nueva Ley Agraria, con el fin de ajustar la propiedad de la tierra –privatizarla– para atender las necesidades de la globalización y la liberalización de la economía.

Dado que dos tercios de la tierra periurbana en México es ejidal[10] y que esta tenencia ha sido por más de cinco décadas la "válvula social" para que los más pobres tengan un lote para vivienda (sólo ellos la compraban de manera ilegal y barata), su tendencia a la privatización abre un panorama muy riesgoso para el asentamiento de las familias de bajo ingreso en las ciudades que ya empieza a manifestarse.

Se sintetiza en la tendencia a que la tierra ejidal periurbana se privatice (o tenga la expectativa), con lo cual, los ejidatarios especulan con usos y precios del mercado formal, dejando esta tierra fuera del mercado informal de bajo ingreso y agregándola al mercado formal de mediano y alto ingreso. El resultado es la tendencia a menor oferta de tierra para pobres y

por ende mayores precios, y contrariamente, una mayor oferta para medios y altos ingresos y una tendencia a menores precios. Con ello, se contradice uno de los argumentos esenciales de la reforma a la legislación agraria de 1992. Los casos expuestos en el seno del Consejo Nacional de Vivienda desde 2004, para la ZMVM, confirman esta hipótesis.[11]

Como consecuencia de lo anterior, la relación tierra-sociedad en México se ha vuelto más compleja e incluso paradójica, al coexistir principios e instituciones diferentes o incluso contradictorias y que tienen responsabilidades directas sobre el suelo urbano y urbanizable; un marco jurídico de la propiedad de difícil comprensión, y estructuras de organización privadas, comunitarias y gubernamentales que se mezclan y sobreponen, impidiendo un proceso de planificación y gestión urbana adecuado.

A esto se suma un precario Estado de Derecho en la propiedad raíz, por la corrupción, el avasallante crecimiento de la ilegalidad/irregularidad/informalidad y su convalidación por las autoridades, todo lo cual ha tenido graves consecuencias, como: la dificultad para establecer instituciones modernas que impongan a la propiedad derechos y obligaciones para su aprovechamiento socialmente responsable; la generación de graves distorsiones en los mercados de suelo, especialmente urbanos, y la exacerbación de conflictos sociales y políticos.

La persistencia de estos fenómenos, la creciente acumulación económica en los mercados de la propiedad raíz y el desinterés de políticos y funcionarios por actuar, plantean la hipótesis de que esta situación sigue siendo funcional al proceso de acumulación económica y política en México, por lo que la intervención del Estado, con políticas e instrumentos especializados para atender el precarismo y la informalidad, sólo será efectiva si otras fuerzas sociales ejercen la presión que la magnitud de los problemas exige.

2. La ZMVM y su expansión megalopolitana al Valle de Toluca

Oficialmente, la Zona Metropolitana del Valle de México contiene a la Ciudad de México (DF), a 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo.[12]

Esta delimitación incorpora muchos municipios que no poseen características urbanas, aunque sí mantienen una relación intensa y constante con la Ciudad de México. Su población en 2005 fue de 19,239,910 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: 45.33% en la Ciudad de México (DF),

54.38% en los municipios conurbados del Estado de México y el restante 0.29% en el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo (Metrópoli, 2006). La ZMVM tiene una superficie de 7,815 km² y una densidad promedio de 2,462 hab./km² (Sedesol *et al.*, 2004a).

Al tiempo que la ZMVM se expande física y funcionalmente dentro del Valle de México, en su entorno o corona regional se amplía la concentración urbana en diversos puntos, que tienen como núcleo las capitales de las entidades federativas que rodean a la ZMVM; en la mayor parte de ellas se va configurando así su propio espacio metropolitano, en tanto cada ciudad central de la corona "invade" otros espacios y se conurba físicamente con otras ciudades y pueblos.

Así, la megalópolis del centro del país comprende además de la Zona Metropolitana del Valle de México, las zonas metropolitanas de Cuernavaca, capital del estado de Morelos (que incluye también a las ciudades de Jiutepec y Cuautla), Pachuca, capital del estado de Hidalgo, el corredor Puebla-Tlaxcala, capitales de los estados de Puebla y Tlaxcala (incluye también a las ciudades de San Martín Texmelucan y Santa Ana Chiautempan, entre otros muchos municipios), y Toluca, capital del Estado de México (incluye además un conjunto de 12 municipios), que conforman la corona de ciudades-metrópolis de la Región Centro-País (Iracheta, 2007), que tenía en 2005 una población de 24,983,971 habitantes (INEGI, 2006), una superficie de 14,555 km² (Sedesol, *et al.*, 2004a) y una densidad promedio de 1,716.5 hab./km² (véase mapa 1).

Este proceso es producto de dos dinámicas:

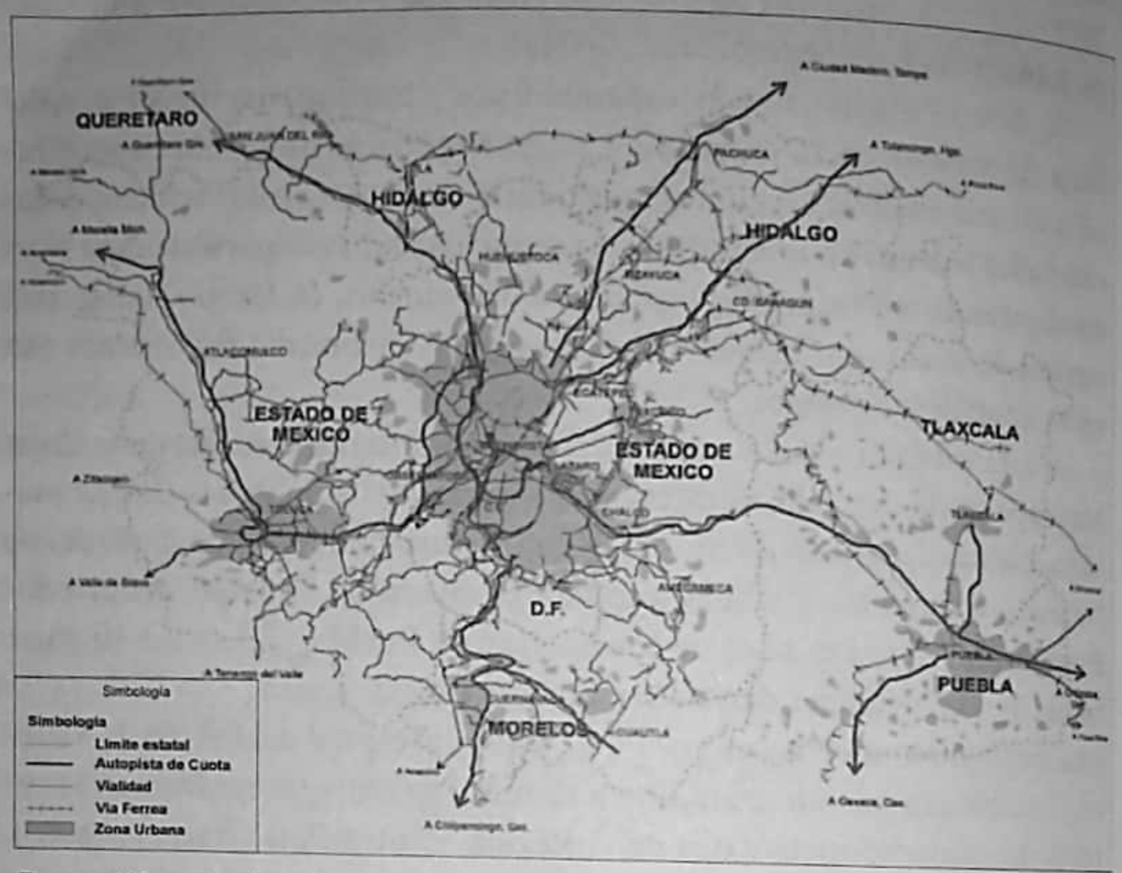
La primera corresponde a la influencia en la concentración que ejerce la ZMVM como núcleo que atrae población y actividad económica y social. Al acercarse a un límite o agotamiento del modelo acelerado de concentración y crecimiento (1950-1980), la masa poblacional acumulada sigue provocando incrementos absolutos importantes, por un lado, y traslada presiones de crecimiento a nuevas fronteras, por el otro.

Así como la primera frontera se conformó de los municipios del Estado de México, la segunda está siendo el Valle de México, del que ya se observa un proceso de "desbordamiento" hacia otros territorios, básicamente los valles de Toluca y de Cuernavaca, alcanzando con el primero una conurbación física y funcional, y sólo funcional con el segundo.

La segunda dinámica corresponde a las propias tendencias locales a concentrar población y actividad económica y social. Si bien estas tenden-

MAPA 1

REGIÓN METROPOLITANA O MEGALÓPOLIS, 2000



Fuente: Alfonso Iracheta (2004).

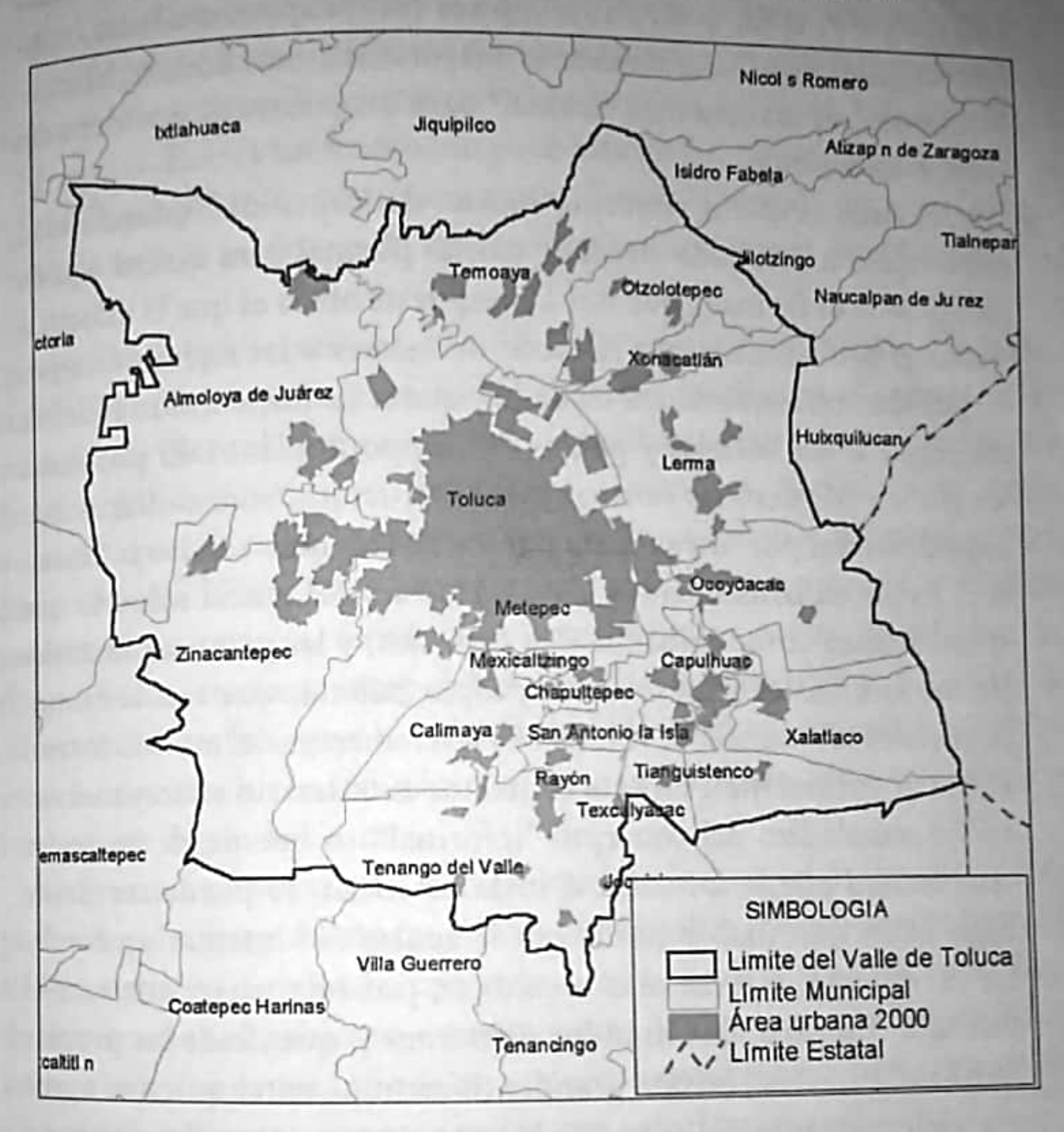
cias tienen su propia lógica en cuanto que es la base económica local y microrregional la que genera mayor atracción, ésta no puede desligarse de la influencia ejercida por la ZMVM.

El caso de la Zona Metropolitana de Toluca es relevante, porque prácticamente se ha conurbado físicamente con la ZMVM; refleja un patrón de ocupación del territorio muy similar al de aquella, en especial con respecto a los problemas de desorden urbanístico y proliferación de asentamientos informales de muy bajo ingreso y de otros estratos sociales.

Hemos adoptado su más reciente delimitación (Sedesol, *et al.*, 2004b) que integra un total de 12 municipios con centro en la ciudad de Toluca. En 2005 asentaba 1,610,786 habitantes en una superficie de 1,991 km^2 (Sedesol, *et al.*, 2004a), con una densidad bruta de 809 hab./km^2 (mapa 2).

Mapa 2

Área urbana de la Zona Metropolitana de Toluca, 2000



Fuente: Los límites municipales corresponden a IIIGECEM; los límites estatales son de INEGI.

3. Dimensión, evolución y perspectivas de la informalidad

Nota sobre la peculiaridad de los mercados de suelo "formal" e "informal" en México

Aunque aparentemente es obvio –un lugar común–, en México existen dos conjuntos de mercados inmobiliarios: uno formal y otro informal.

El primero, se asume que es el social y legalmente reconocido y el segundo, surge de la inobservancia de lo que establecen las normas del primero. En consecuencia, uno define al otro. Sin embargo, existen algunas características que plantean cuando menos una razonable duda sobre esto:

- La primera es que las magnitudes de la informalidad (ilegalidad/irregularidad/informalidad), especialmente habitacional de bajo ingreso, son tales, que existen lugares (municipios, ciudades, entidades federativas) donde ésta es mayoritaria; más aún, se ha convertido en la manera más "formal" para los pobres de acceder a un lote habitacional.
- La segunda es que el concepto mismo de formalidad/informalidad está sujeto a discusión desde la teoría: ¿formal para quién? ¿quién define qué es formal y qué no? La respuesta obvia es que la informalidad es determinada por la escala de valores y las reglas de convivencia que una sociedad se ha dado y que se ha formalizado en leyes, organizaciones sociales y pautas de comportamiento. El problema es que en México, las normas y sus estructuras sociopolíticas han sido definidas por "otros" y no por los pobres que "son los informales". Existe en consecuencia una distancia y diferencia sobre lo que unos definen como informal (los formales) y las prácticas formales de los informales para crear su propio hábitat, que son la consecuencia de la ausencia de soluciones provenientes del mundo formal (o sea el dominante). En este contexto, es necesario subrayar el carácter resbaladizo del concepto "informal", ya que desde las reglas establecidas por la formalidad jurídico-social, se puede ser desde ilegal hasta informal, pasando por irregular. Sin intentar profundizar en el tema, es necesario reconocer, por una parte, que son, el formal e informal, dos mundos diferentes y, que desde las propias normas "formales", existen grandes diferencias entre quien se apropia violentamente del espacio de otro para asentarse y quien no acata normas administrativas en el proceso de asentarse. Igualmente resulta distinto hacerlo para sobrevivir (no existe otra alternativa de asentamiento que la ilegalidad), que como forma de negocio económico y/o político. Las opciones van desde la ocupación de un predio sin el consentimiento de los propietarios, a la venta irregular y clandestina de lotes por los propietarios de la tierra, hasta la comercialización abierta e ilegal de lotes para vivienda en el mercado, opciones todas que pueden darse de forma individual o colectiva, con operadores, líderes o movimientos organizados y que en la práctica generan múltiples combinaciones.

- Finalmente, debe destacarse que en el ámbito urbano mexicano, la informalidad en el suelo ha dejado de ser exclusiva de los pobres, para ampliarse a otras esferas sociales, desde grupos de mediano y alto ingreso, hasta empresas y organizaciones privadas y públicas, como consecuencia de una grave tendencia a debilitar el Estado de Derecho. Éste es un fenómeno poco estudiado, no obstante que corre el riesgo de convertirse en otra forma "natural" de acceder a suelo ante la ineficacia de los arreglos institucionales establecidos.

Lo anterior lleva a reconocer que, desde las normas establecidas, la informalidad de muy bajo ingreso en las ciudades mexicanas es, en términos técnicos, un mercado negro, paralelo y/o subterráneo para la producción de suelo habitacional, que ofrece precios menores, derivados de costos menores –precisamente por no acatar las "regulaciones urbanas"–, aunque provoca a la larga mayores costos a los colonos pobres[13] y terribles consecuencias sociales, territoriales y ambientales que se manifiestan en riesgos físicos, creciente inseguridad y calidad de vida menor. Las cifras de UN-HABITAT muestran que la calidad de vida en asentamientos precarios urbanos no es mejor en todos los casos que en los rurales, de donde proviene buena parte de sus habitantes.

Visto esquemáticamente, el fenómeno, en lo general, inicia con la ocupación ilegal o irregular de un predio por familias pobres, con el propósito de construir su vivienda; continúa con la regularización de la tenencia de la tierra por el gobierno –que sanciona los asentamientos y titula los lotes– y culmina con la introducción de los servicios básicos –por la población y/o el gobierno–, eventos todos que valorizan el suelo.

Esta valorización, que no se corresponde con el incremento del ingreso de los colonos, propicia la expulsión de una parte de las familias, que no pueden pagar los costos de la formalidad y venden sus derechos, engrosando a la gran corriente de buscadores de lotes en asentamientos irregulares y reproduciendo la informalidad en nuevos sitios.[14]

4. La magnitud de la informalidad de suelo urbano en la ZMVM y su extensión megalopolitana

La cuantificación de la superficie de suelo habitacional de muy bajo ingreso considerado informal en las ciudades mexicanas es un fenómeno com-

plejo, elusivo y dinámico para el que no existe información sistemática y confiable.[15]

De acuerdo con uno de los estudios mencionados (Iracheta, 2004), una estimación de sus magnitudes puede hacerse a partir de la cantidad acumulada de viviendas producidas mediante la informalidad, el rezago de lotes por regularizar y el crecimiento anual de la informalidad.

En el primer caso, debemos reconocer que la gran mayoría de las viviendas urbanas –por encima de 60%– tiene un origen irregular.[16] En el segundo, de acuerdo con estimaciones gubernamentales y estudios indirectos, se considera que el número de lotes pendientes de regularizar, de acuerdo con la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (Corett), se ha mantenido a grandes rasgos estable a nivel nacional, porque la acción regularizadora (generalmente limitada a lo jurídico), es neutralizada por los incrementos en la informalidad, con variaciones cíclicas asociadas a los periodos electorales y de gestión gubernamental, como ha mostrado Huamán (2004) para el caso de la ZMVM.

Se estima, dado que no existe información pública en la materia,[17] que el número de familias asentadas irregularmente a nivel nacional es del orden de 3 millones de lotes (del orden de 12 millones de habitantes), de los cuales 2 millones corresponden a asentamientos irregulares en terrenos ejidales y un millón adicional en terrenos de otros regímenes de propiedad, preponderantemente de propiedad privada, con una regularización y reposición anual del orden de 200 mil familias.

Es muy difícil aceptar esta magnitud, ya que, por una parte, la pobreza urbana involucra a mucha más población -del orden de 26.6 millones de habitantes- según el gobierno mexicano, información que es fuertemente cuestionada por académicos, que ubican hasta en 72 millones el número de pobres en el país (véase cuadro 1).

Considerando que, del orden de 60% de las viviendas en las ciudades son de origen informal, la estimación de familias asentadas en estas condiciones alcanzaría aproximadamente 16 millones de habitantes (del orden de 4 millones de lotes), dato que se dispararía si la información sobre pobreza calculada por académicos fuera la correcta.

Por otra parte, los datos más precisos para la ZMVM –del orden de 1.3 millones de lotes habitacionales irregulares– permiten asumir que el dato nacional es mayor al estimado, porque esta metrópoli concentra un quinto de la población nacional y el proceso de urbanización en muchas ciudades del país es similar, salvo casos excepcionales.

CUADRO 1

MÉXICO: ESTIMACIÓN DE POBRES Y POBRES EXTREMOS DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL Y ACADÉMICA, 1992-2015 (PORCENTAJES)

Año		Pobres		Pobres extremos	
		Gobierno	Académicos	Gobierno	Académicos
1992		44.1 (Inegi-Cepal)	75.1 (Boltvinik)	16.1 (Inegi-Cepal)	50.7 (Boltvinik)
1996			79.5 (Hdz. Laos)		37.9 (Hdz. Laos)
2001		53.4* (Cálculo oficial)	72.0 (Boltvinik)		55.0 (Boltvinik)
2015	E1 (Realista)		62.6 (Hdz. Laos)		22.6 (Hdz. Laos)
	E2 (Optimista)		50.4 (Hdz. Laos)		16.0 (Hdz. Laos)
	E3 (Pesimista)		72.6 (Hdz. Laos)		30.6 (Hdz. Laos)

* Corresponde al cálculo oficial de Sedesol en 2001. Este total equivale a 26.8 millones de pobres en el medio rural (26.8% del total de población nacional y del orden de 95% de la población rural, equivalente a 28.2 millones) y 26.6 millones de pobres en las ciudades (37% de la población urbana nacional, equivalente a 71.8 millones de habitantes).
Fuente: Elaboración propia con base en: Boltvinik (1999: 91 y 2001: 17); Hernández Laos (2000: 27, 30 y 41), y *La Jornada* (2001: 18).

Finalmente, si consideramos como medida de la informalidad su crecimiento anual[18] a partir de la evolución demográfica, donde destaca el "bono demográfico" que provoca cifras récord de generación de hogares como producto del *baby boom* de la década de 1970 y de la evolución de la economía nacional, que se ha caracterizado por la baja generación de empleo "formal" y la creación de entre cuatro y seis empleos informales de cada 10, puede aventurarse que, durante los últimos años, el crecimiento anual de la informalidad se situó en el rango de las 200 a las 250 mil familias por año.[19]

Esto podría confirmarse por el hecho que de la creciente producción de vivienda popular institucional, sólo del orden de una de cada cuatro familias acceden a estos programas, teniendo el resto, como única opción, la informalidad o el hacinamiento habitacional.

5. Las razones de la informalidad y el precarismo urbanos

El desarrollo urbano mexicano, especialmente en las zonas periurbanas, se caracteriza por ser predominantemente informal, anárquico, disperso, fracturado, descapitalizado y segregado.

Informal, porque predomina en la población de más bajo ingreso (y crecientemente en otros estratos de ingreso), la ocupación del suelo al margen de la legislación y las normas urbanísticas; **anárquico**, porque cada vez más personas, grupos e inclusive organizaciones, públicas y privadas, se asientan en el territorio sin orden, atendiendo a sus intereses particulares; **disperso**, porque predomina el carácter mercantil del suelo, lo cual obliga a localizar usos en los lugares donde se puede pagar el precio de este bien, ello ocurre cada vez de manera más alejada de los núcleos urbanos consolidados; **fracturado**, porque se ha consolidado un patrón de ocupación territorial desigual, en el que los pobres son "expulsados" por la vía de los precios del suelo a zonas claramente separadas de las residencias de mediano y alto ingreso; **descapitalizado**, porque los pobres carecen de los recursos esenciales para dotar de servicios y equipamientos a sus áreas habitacionales y el gobierno prácticamente no invierte en éstas, y **segregado**, porque social y territorialmente se niega a los grupos de bajo ingreso el acceso a muchos de los beneficios del desarrollo urbano.

Obedece a muchas causas sobre las que no existen consensos y menos aún, propuestas aceptadas por los diversos actores sociales. Esta falta de consenso se debe a dos razones principales: la primera es la gran carga ideológica y política que tiene el tema del suelo y que se ha agudizado conforme se implantó y consolidó el modelo económico-político fundado en el mercado como guía de la acción pública, lo que hace sumamente difícil una planeación territorial moderna. La segunda es la mínima importancia que el gobierno mexicano ha otorgado al desarrollo urbano y particularmente al suelo. Sólo en los últimos años, especialmente desde los gobiernos locales, se aprecian políticas serias para enfrentar estos problemas.

Existen "explicaciones" sobre las causas de los problemas urbanos y del suelo que se encuentran en el centro de la discusión[20] y que provienen mayormente de espacios gubernamentales y empresariales, entre las que destacan:

- La falta de recursos públicos, especialmente municipales para atender las necesidades de crecimiento urbano y especialmente de la urbanización pobre e informal. Si bien existen fuertes carencias de recursos financieros, el dinero público para obras se aplica mayormente en las áreas urbanizadas ya consolidadas y para los grupos sociales con menores problemas, siendo muy baja la inversión en los asentamientos informales de muy bajo ingreso.
- La baja capacidad institucional municipal para dar respuesta a las necesidades generales de la urbanización y enfáticamente, para atender las de los asentamientos informales; como contraparte está el centralismo fiscal y financiero del gobierno federal que, por un lado, concentra del orden de 80% de los recursos de inversión, haciendo dependientes a los municipios de las transferencias federales, con lo cual, se reduce el interés de éstos por cobrar impuestos territoriales y, por la otra, utiliza su poder económico y político para desarrollar programas que debieran ser locales.[21]
- La mínima coordinación entre dependencias públicas responsables de "lo urbano" y entre ámbitos de gobierno; la prácticamente inexistente concertación entre gobierno y los agentes privados y sociales del desarrollo urbano, más allá de obras de interés particular y en los programas de vivienda institucional.
- La muy baja efectividad de planes y programas, la ausencia de consecuencias por su incumplimiento y la falta e inaplicabilidad de instrumentos de suelo, ya que no existen las instituciones ni las herramientas que equilibren los derechos y las obligaciones del aprovechamiento de la propiedad, que es, finalmente, el centro del problema de la informalidad y, en general, de los problemas urbanos. Mientras que en muchos países estos instrumentos son normales, en México resulta (todavía) casi imposible regular la especulación con tierra urbana y periurbana.
- Las peculiaridades de los regímenes de propiedad inmobiliaria en México, particularmente el ejido, y las estructuras gubernamentales y sociales asociadas a éste, como es el llamado "corporativismo agrario";[22] también, el poder creciente para decidir sobre cuestiones urbanas, que indirectamente ha adquirido el Comisariado Ejidal (líder del ejido) y la Asamblea Ejidal, como resultado de la nueva legislación agraria de 1992.

Scanned by CamScanner

- Finalmente, los problemas urbanos, y en particular del suelo, no se resuelven por la falta de decisión política de las autoridades o por el desconocimiento que tienen sobre las causas y consecuencias del patrón de ocupación territorial vigente en el país y en cada una de sus ciudades.

Siendo todas las anteriores en principio correctas, existe una causa estructural normalmente no considerada, que es la incapacidad del sistema económico para incorporar a los más pobres en el proceso de desarrollo moderno y globalizado. Cada vez de manera más clara, la economía mexicana amplía la brecha entre los circuitos económicos modernos y los tradicionales (Milton Santos *dixit*), alejando a masas de pobladores de la posibilidad de acceder a los mercados formales urbanos y a una vivienda de tamaño, calidad y localización adecuadas. Esto se materializa en procesos que, por una parte, mantienen insolventes a masas de demandantes y por otra, hacen muy costosa la formalidad y la vivienda.

En el primer caso, son la injusta distribución del ingreso y la riqueza en México así como la persistente pobreza los elementos que explican la permanente incapacidad económica de las mayorías urbanas para acceder a un lote habitacional con los servicios básicos o a una vivienda, cayendo buena parte de ellos en la informalidad.

Siendo esto una verdad, la irregularidad en las ciudades mexicanas no se explica solamente por la pobreza, ya que, como se argumenta antes, no todos los habitantes de asentamientos informales son pobres y el crecimiento de la ocupación ilegal de suelo es mayor que el de las familias pobres.[23]

Por su ingreso, 24.7% de las familias entrevistadas en 2006[24] en las zonas metropolitanas de México y Toluca tenía un ingreso familiar mensual superior a 3 vsm, lo que los ubica fuera del estrato considerado como muy pobre, y que sólo tiene a la informalidad (además del hacinamiento habitacional) como opción de asentamiento en las ciudades.

Finalmente, por su nivel educativo, 8% de los entrevistados manifestó tener un nivel educativo superior a la escuela secundaria, lo cual deja claro que no sólo la población menos educada se ubica en la informalidad urbana.

Las razones principales de este fenómeno son:

- La aceptación creciente de la informalidad como vía "legítima" para acceder a un sitio donde asentarse y, eventualmente, a una tenencia segura que posteriormente será una propiedad legalizada.

- La tendencia a una calidad habitacional y urbana baja en la oferta de vivienda institucional, por la lejanía de los conjuntos habitacionales –con el consecuente incremento del costo de transporte familiar al centro urbano–, la baja oferta de funciones urbanas y equipamientos (educación, salud, abasto, entretenimiento, etcétera) y la escasa vida comunitaria y cultural que ofrecen dichos conjuntos. Esto se confirma en las encuestas de apreciación de calidad habitacional que aplican los organismos habitacionales, en las que del orden de la mitad de los "beneficiarios" con crédito y/o vivienda en conjuntos habitacionales manifiestan inconformidad con su vivienda y su comunidad.
- En paralelo, el diseño mismo de los programas habitacionales gubernamentales y las estructuras hipotecarias privadas que no consideran ni incluyen a los más pobres, lo que les impide acceder a una vivienda formal. Así, la insuficiencia de crédito hipotecario para el suelo y la vivienda de los pobres –producto del incipiente desarrollo de los sistemas financieros y del alto costo del dinero en México– es otra causa de la informalidad. En los últimos años, prácticamente no ha sido otorgado crédito hipotecario alguno para vivienda de muy bajo ingreso en México, con la excepción de un monto muy reducido, promovido por los organismos de vivienda (Fonhapo, SHF, Infonavit), que no impacta de manera sustantiva la magnitud del déficit.
- Por último, se debe considerar que la magnitud de la informalidad urbana de muy bajo ingreso se asocia igualmente a los ciclos macroeconómicos. En general, cuando la economía crece y existe inversión y crédito, la población puede acceder a vivienda formal, ampliando la demanda de tierra periurbana y su precio, lo que presumiblemente produce ciudades más consolidadas y densas. Cuando la economía se encuentra en recesión, con poco crédito, la oferta de bienes inmobiliarios, especialmente vivienda formal, tiende a reducirse, cayendo también los precios de la tierra y favoreciendo, por una parte, la vivienda informal de muy bajo ingreso y, por la otra, la vivienda formal subsidiada.

La experiencia en México durante el periodo gubernamental 2000-2006 coincide sólo parcialmente con esta idea. En dicho periodo se amplió de manera importante el crédito y se construyó más vivienda institucional

que nunca, alcanzando del orden de 1.8 millones de unidades –sólo con Infonavit, una de las principales entidades dedicadas a la vivienda–, lográndose satisfacer buena parte de la demanda de ingreso bajo y medio (arriba de 3 vsm).

Al tiempo que se expandía la oferta de crédito y vivienda y se atendía a más demanda, los precios de la tierra periurbana crecieron. La adquisición de reserva de tierra por parte de los desarrolladores asumió dos condiciones:

- La primera, una tendencia a adquirir suelo cada vez más alejado de los centros urbanos, a fin de obtener precios menores, adecuados al "cajón" de crédito del instituto de vivienda respectivo.
- La segunda, compras de tierra ejidal con dudosa legalidad, ya que se ha aprovechado la obtención del "dominio pleno" de los ejidatarios sobre sus parcelas, lo que los faculta para venderlas, para adquirirlas aunque carecen de uso del suelo aprobado (y por ello, tienen un precio menor), haciéndose cargo los abogados de los desarrolladores de culminar los procedimientos de "privatización" de las parcelas y de "promover" los usos del suelo que requieren.

El resultado, claramente, no ha sido una ciudad más compacta, sino mucho más dispersa y fracturada.

En el segundo caso, el elevado costo de la vivienda formal se asocia directamente con el precio excesivo del suelo urbanizado, debido a la insuficiencia de tierra con servicios, porque el gobierno no invierte y porque es inyectada y/o segregada del mercado, a voluntad de propietarios, especuladores e inversionistas para mantener niveles altos de precios, sin que el gobierno actúe para reducirlos. Un reclamo sistemático de los desarrolladores de vivienda institucional, e inclusive del gobierno cuando adquiere reserva territorial, es que los precios de suelo rústico son tan altos que han obligado a integrar dichas reservas territoriales en localizaciones cada vez más alejadas de los centros urbanos, lo que explica por qué la mayor parte de los conjuntos habitacionales de bajo ingreso, promovidos y apoyados por los organismos de vivienda federales, se localizaron con estas condiciones.

En dicho contexto destaca el bajo valor estratégico que tiene la política fiscal inmobiliaria en la mayoría de las ciudades de México, que no considera la necesidad de capturar las plusvalías (o la parte de ellas) y que es

generada por la acción pública –por medio de la obra pública y las decisiones de planificación/localización– con recursos de la comunidad. Una evidencia de esto es que la recaudación en México por impuesto predial representa una parte muy pequeña del PIB, ubicando al país en los últimos lugares en este aspecto.[25]

Con ello, se acepta desde el gobierno que las plusvalías creadas colectivamente sean apropiadas privadamente por los propietarios, desarrolladores, especuladores e inversionistas, al imponer los precios en las transacciones inmobiliarias que mejor convienen a sus intereses.

Es necesario analizar con mayor profundidad las razones de estas prácticas, considerando entre otras hipótesis ya conocidas, que es políticamente incorrecto en la política local el cobro de impuestos a la propiedad y que buena parte de los políticos mexicanos reconocen a la propiedad privada como "sagrada", por lo que no interfieren en los mercados, aunque sean evidentemente inadecuados para las necesidades de las comunidades urbanas. Por ello, la tolerancia a la especulación inmobiliaria en México ha llegado al extremo de aceptar como "normales" precios de suelo urbano y periurbano permanente y sistemáticamente inflados, que llegan a ser, en el extremo de la contradicción, utilizados por las agencias de gobierno como referentes para determinar los niveles de indemnización en las expropiaciones de suelo por utilidad pública.

Finalmente, el alto costo de la formalidad en los asentamientos humanos también se asocia a las normas y regulaciones urbanísticas y habitacionales, que han sido diseñadas para el mercado solvente y, en consecuencia, dejan fuera a la mayoría de los pobladores urbanos que carecen de solvencia económica. Existe un conjunto de normas de uso del suelo, de integración de servicios públicos y sus infraestructuras, y de construcción de vivienda que deja poco espacio para que quienes no acceden a vivienda formal industrializada e institucional, puedan construir a bajo costo su vivienda.

Un tema central es que no se reconoce en la política habitacional mexicana la producción social y la autoconstrucción de vivienda, no obstante que es la forma mayoritaria de acceso a vivienda por los sectores de ingreso bajo y muy bajo.

6. Perspectivas

Un análisis conceptual de las perspectivas de la informalidad y el precarismo en ciudades mexicanas, y particularmente en la ZMVM y su espacio megalopolitano, tiene varios enfoques y fuentes:

- El **primero** se asocia con el crecimiento demográfico, el cambio poblacional y el índice de urbanización. De acuerdo con el *cuadro 2*, la población total del país en 2020 será de 122,103,672 habitantes (Conapo, s/f); se generarán en el periodo 2000-2020 del orden de 6.36 millones de nuevos hogares (Iracheta, 2005) (318 mil hogares en promedio anual) y el índice de urbanización será de 79%.

  En la megalópolis del centro de México, la población total será de 29,607,013 habitantes; se generarán 1,431,000 hogares en el pe-

CUADRO 2

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, CAMBIO POBLACIONAL E ÍNDICE DE URBANIZACIÓN PARA MÉXICO, MEGALÓPOLIS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y ZMVM ESTIMADOS PARA 2020

Indicador / Caso de estudio	Población total (habitantes)	Nuevos hogares*	Promedio anual de nuevos hogares	Índice de urbanización
México	122,103,672	6.36 millones	318,000	79.0%
Megalópolis del centro de México	29,607,013	1,431,000	71,550	78.9%
ZMVM	22,228,435	1,196,952	59,847	78.9%

* Existen otros cálculos sobre la formación de hogares, igualmente basados en la información oficial de INEGI y de Conapo. La base de dichos cálculos es, por una parte, la disminución dramática del número de miembros por hogar y, por la otra, que en las primeras décadas del siglo XXI la formación de hogares será muy dinámica por las transformaciones que está experimentando la población, debido a la llamada transición demográfica. Dichos cálculos establecen que entre 2000 y 2020 se crearán del orden de 18 millones de hogares con promedios aproximados de 900 mil por año. Así, México pasaría de 24.06 millones de hogares en 2000 a 42.25 en 2020. Cálculos como éste han servido para el establecimiento de la política nacional de vivienda del gobierno mexicano entre 2000 y 2006 (732 mil unidades/año).

Fuente: Elaboración propia con base en las proyecciones de población de Conapo y del PNDUOT 2000/2006, así como del texto de Eduardo Ramírez Fabela (2004).

riodo (71,550 por año) y la población urbana será de 23,389,540 habitantes.

Por su parte, la ZMVM concentrará 22,228,435 habitantes (Conapo, s/f); se crearán 1,196,952 hogares (59,847 por año) y la población urbana será de 17,560,463 habitantes.

- El **segundo** se asocia con los niveles de pobreza de la población. El escenario probable es que las condiciones de ingreso y pobreza no variarán de manera significativa, es decir, no se aprecia en el horizonte político un cambio en la estructura de distribución del ingreso y la riqueza y en la reducción relevante de los niveles de pobreza.

  De ahí que podríamos estimar que lo que los programas sociales lograrán, es mantener la situación en proporciones muy cercanas a las actuales.

El gobierno mexicano estimaba que en 2001, del orden de 52% de la población total del país era pobre (cuadro 1), habiéndose logrado una reducción de aproximadamente 4 puntos porcentuales en cinco años (2001-2006), según información oficial.[26]

Si se asume entonces que la población pobre en México equivale a aproximadamente 48% de la población total y que esta proporción se mantendrá, y si se asume adicionalmente que este promedio se aplique a la megalópolis del centro del país y a la ZMVM en 2020, la primera tendría del orden de 14.2 millones de personas pobres y la segunda, aproximadamente 10.67 millones.

Si se mantiene la estimación sobre 60% de viviendas cuyo origen es informal, en 2020 habría en la megalópolis del orden de 2.84 millones de viviendas informales (8.52 millones de habitantes) y en la ZMVM, aproximadamente 2.13 millones (6.39 millones de habitantes, considerando que el número de miembros por hogar será de aproximadamente 3).

Si se considera que la magnitud de la informalidad habitacional de bajo ingreso en la ZMVM (no existe estimación para la megalópolis) fue estimada (en 2001) en 5.3 millones de habitantes, equivalentes a 1.33 millones de lotes (Huamán, 2004), la proyección a 2020 anotada se aprecia lógica según las estimaciones oficiales, que implícitamente asumen que son muy limitadas las acciones públicas de regularización y sobre todo, que es casi nula la oferta de suelo legal y urbanizado para las familias más pobres.

Cuando la investigación sobre estos fenómenos nos confirma una y otra vez, que la informalidad habitacional de bajo ingreso en la mayor

parte de las ciudades de México y más agudamente en la megalópolis del centro del país y en la zmvm no cede, sino que sigue avanzando, y que las políticas públicas siguen siendo mínimas, poco efectivas y no tocan las causas de los problemas, queda claro que el futuro urbano de México es grave.

En este sentido, la informalidad continuará mayormente en tierras ejidales (aunque también crece de manera muy dinámica en tenencia privada), porque por el lado de la demanda, no es factible vender tierras ejidales de manera formal a familias de muy bajo ingreso y, por el lado de la oferta, mucha tierra ejidal periurbana carece de las condiciones adecuadas para ser urbanizada.

En consecuencia, es probable que la informalidad habitacional de bajo ingreso continúe en áreas ya informales no consolidadas o en lugares no aptos para la urbanización (y en general con diverso nivel de riesgo físico para sus pobladores) y, por ello, no apetecidos por segmentos del mercado formal inmobiliario. Las tierras ejidales periurbanas con condiciones aceptables para ser urbanizadas serán destinadas al mercado formal, segregándose del informal.

Este poblamiento precario e informal podrá tener algunas características distintas del observado durante la segunda mitad del siglo xx, en cuando menos dos sentidos:

- Es probable que sea menos conflictivo, porque este tipo de asentamiento se ha conformado como una forma normal de urbanización, por lo que tiende a ser aceptado por todos (incluyendo las autoridades locales en muchas ciudades).
- Probablemente predominará la compra de tierra y no la invasión u otra forma de acceso a suelo habitacional, confirmando la consolidación de los mercados de tierra informal de bajo ingreso para uso habitacional.

En otras palabras, no se aprecian inflexiones en las tendencias, a no ser para empeorar, lo que exige afirmar que es imperativo politizar el desarrollo urbano y el suelo, es decir, elevarlos a las más altas tribunas de la política nacional de desarrollo, lo que implica que, desde el Estado y la sociedad, se reconozca al suelo como soporte del desarrollo urbano, como factor estratégico del que depende el ordenamiento y acondicionamiento del terri-

torio, pues "quien controla el suelo, controla los procesos urbanos" (Iracheta, 1997).

B. LA TRAGEDIA URBANA: PROFUNDIZACIÓN DE LA SEGREGACIÓN Y UN ESTADO AUSENTE

7. Los nuevos (y viejos) patrones de segregación de los pobres en asentamientos informales

Investigaciones recientes[27] muestran que los patrones de urbanización, entendidos como las formas y procesos que se utilizan para ocupar tierra en la periferia de las ciudades –en este caso la ZMVM y la ZMT–, particularmente por los habitantes más pobres, no han cambiado mucho en relación con los observados desde la década de 1950.

Lo que ha cambiado es la gravedad de los problemas generados por estos patrones: magnitud de la informalidad, profundización de la segregación socioespacial y alejamiento físico (de la ciudad) de las fronteras de la informalidad; también se aprecia un cambio, porque han dejado de ser fenómenos que preocupan y ocupan seriamente al gobierno, para ubicarse en la desidia e irresponsabilidad pública de los tres ámbitos de gobierno, al grado de ser procesos "normales" para la mayoría de los actores sociales involucrados: los habitantes de asentamientos informales, los promotores de estos asentamientos y las autoridades.

Una breve descripción de estos patrones permite observar ciertas características, entre las que destaca la confirmación del carácter mercantil de la tierra urbana y urbanizable, ya que en todos los asentamientos informales el acceso a un lote habitacional es por medio de la compra.

La ideología "neoliberal" predominante en México desde la década de 1980 le ha rendido frutos al sistema, el cual ha establecido que la propiedad privada de la tierra es buena para los pobres y para todos, lo que deja fuera cualquier otra forma basada en conceptos comunitarios y solidarios.

Territorialmente, se aprecia que el proceso de urbanización habitacional, tanto en la ZMVM como en la ZMT, presenta dos conjuntos de patrones claramente identificados, uno informal con diversas variantes y peculiaridades, y otro legal.

a) La ocupación informal

El conjunto de patrones de ocupación informal de tierra periurbana para usos habitacionales en las zonas metropolitanas del Valle de México y de Toluca es variado, pudiéndose ordenar en cuatro tipos:

El **primero** corresponde a la ocupación con usos urbanos a lo largo de las vías principales de acceso a la ciudad (patrón radial), que convergen en el área central. Presenta serios problemas para el ordenamiento metropolitano porque no ha existido una política que prevea la ocupación con asentamientos humanos a lo largo de las vialidades antes de la construcción de éstas.

La consecuencia es que conforme se "sabe" que se construirá o ampliará una vialidad –especialmente de acceso radial–, ocurren dos fenómenos: el primero es la autorización de ocupación para usos diversos a propietarios y desarrolladores a lo largo de la vía; el segundo corresponde a ocupaciones informales, ya que de inmediato, conforme avanzan las obras, aparecen construcciones sin concierto que impiden posteriormente ordenar la urbanización y que tienden a ocupar los derechos de vía. Los problemas de accesibilidad y movilidad se complican de manera creciente, al ser estas vías las únicas para comunicar el centro metropolitano con el resto del área conurbada. El problema alcanza situaciones críticas por la falta de una política de control y rescate de derechos de vía, y de ordenamiento y desarrollo del transporte público urbano y metropolitano.

El **segundo** corresponde a la conurbación paulatina del área urbana central, en el caso de la ZMT, con los municipios y sus pueblos rurales que la circundaban y que fueron absorbidos, así como con la localización indiscriminada de conjuntos habitacionales en zonas rurales. En el caso de los municipios conurbados en la ZMVM, el proceso se da, por una parte, con la ampliación de los asentamientos informales existentes, con la creación de conjuntos habitacionales dispersos y en zonas no urbanizadas, y con la incorporación de nuevos municipios y sus pueblos, haciendo que la mancha urbana crezca "indefinidamente". Al igual que el patrón anterior, ha predominado la acción de los actores que urbanizan por encima de algún proyecto urbano local o metropolitano, cuyo resultado ha sido la colisión de formas urbanas sin estructuración ni continuidad.

El **tercero** corresponde a la "urbanización hormiga o atomizada", especialmente en la ZMT, que ocurre en las periferias de las poblaciones conur-

badas y en los espacios intersticiales entre las vialidades ocupadas. Es un fenómeno de urbanización del campo; en cada predio rural o parcela, normalmente ocupados con cultivos –maíz de baja productividad principalmente–, se construyen viviendas con muy alta dispersión y en general de manera ilegal, ya que además de carecer de autorizaciones y no respetar los planes urbanos, la tenencia de la tierra para usos urbanos es ilegal por predominar los ejidos.

Si bien las viviendas corresponden a todo tipo de ingreso de sus propietarios, desde muy bajo hasta muy alto, predominan los primeros, al carecer de una oferta legal de lotes habitacionales y/o viviendas dentro del mercado reconocido como legal.

Los trazos de las vialidades para darles acceso son definidos en general por los propios pobladores o loteadores sin considerar las normas de diseño, con lo que en la mayor parte de las áreas que alcanzan densidades cercanas a la consolidación, se carece de alineamientos en las construcciones, traza definida, continuidad de calles y sobre todo espacio público.

El gobierno en general –municipal, estatal y federal–, por medio de sus dependencias y organismos responsables de infraestructura, servicios públicos y equipamientos, fomenta este patrón territorial, al permitir, por una parte, la conexión ilegal a redes de energía y agua y, por la otra, extender sin concierto dichas redes, de acuerdo con la capacidad de presión sociopolítica de los colonos y las organizaciones que se crean para cobijarlos. Igualmente, al permitir la aparición de servicios de transporte público informal que comunican estas áreas con la ciudad consolidada. El resultado es la ampliación sin límite de la informalidad y su generalización en casi todos los procesos relacionados con la urbanización.

El **cuarto** corresponde a la ampliación de los grandes asentamientos informales con nuevas colonias, aunque las que los conforman no se han consolidado, ampliando la frontera de la informalidad de manera casi ilimitada. Es el caso de diversas áreas informales en las dos zonas metropolitanas analizadas. La razón es en un sentido especulativa, ya que una vez iniciada la ocupación de un polígono, eleva su precio, fomentando la "engorda de tierra"[28] en las organizaciones, propietarios o ejidatarios que las poseen. Al tiempo, la demanda es amplia y existe mucha tierra por ocupar, por lo que se abren nuevas áreas a la ocupación con precios menores.

Otra razón se asocia con el papel de los actores sociales. Vendida ilegalmente una parcela ejidal o conjunto de parcelas, permite a otro(s) ejidatario(s)

hacer lo mismo con su(s) parcela(s), sin que necesariamente exista un acuerdo entre ellos. Igualmente ocurre con organizaciones dedicadas a invadir tierra federal sin valor inmobiliario (por ejemplo, áreas salobres desecadas de lagos).[29] Iniciada la ocupación de un polígono, se abren nuevos de conforme a la demanda, con lo cual amplían su influencia en más territorio, administrando los valores de suelo que se crean como producto del propio asentamiento.

Las consecuencias de estos patrones de ocupación del suelo en las periferias de la ZMVM y de la ZMT son diversas y muy graves, como se puede ver por los siguientes hallazgos de investigación:

- **En primer lugar,** la mayor parte de los pobladores en los asentamientos informales de ambas metrópolis compran suelo y se asientan con el objetivo de construir su vivienda y permanecer, no tanto con la idea de establecerse por un tiempo y luego vender (lo que entendemos como "visión de mercado").

  Ello responde a una primera verificación, que se hizo en campo,[30] que muestra que para poder allegarse una vivienda, los pobres urbanos de las metrópolis analizadas valoran como (casi) única opción la compra de tierra barata (por las distintas facilidades que se presentan al hacerlo de manera informal) y la construcción de su vivienda por etapas.

  En este sentido, el mercado informal en dichas zonas metropolitanas, más que un mercado de vivienda es un mercado de suelo para vivienda, en donde el valor de uso, una vez adquirido el suelo e iniciada la vivienda, tiene mayor significación que el valor de cambio.[31] Por ello, no es común encontrar transacciones recientes en los asentamientos consolidados, es decir, un "mercado secundario" de vivienda, sino que se concentran en aquellos en proceso de consolidación.

  Las razones para mudarse al asentamiento confirman lo anterior, ya que se otorga un gran valor a lo propio –no necesariamente la propiedad formal–, a la privacidad de poseer una vivienda (tenencia segura) luego de haber compartido con la familia extendida, o de haber rentado.

  Así, el tema de la movilidad residencial es relativo cuando ya se ha comprado suelo; los pobladores comienzan a construir su vivienda con la expectativa de permanecer, transcurrir allí el "resto de su

vida" y dejar un legado a su descendencia. Otro elemento que tiende a confirmar lo anterior, es que destaca la dedicación del tiempo libre para autoconstruir, ampliar o mejorar la vivienda.

Finalmente, debe considerarse que hay plena conciencia en los colonos de que "se empieza con nada" (suelo sin condiciones físicas para uso habitacional, sin servicios ni infraestructura, alejado de los equipamientos y las facilidades para la vida urbana), pero con una combinación de especulación-convicción, de que "un día el gobierno regularizará (y pondrá los servicios)", que la urbanización se concretará y se extenderán los servicios por parte de los colonos y en casos, por parte del Estado (aún precarios). Esto es históricamente cierto en muchos de los asentamientos mexicanos de origen informal y pobre.

- **En segundo lugar,** pudo verificarse en campo una situación caótica en cuanto a los límites de cada uno de los polígonos con asentamientos informales; los ejidatarios tienen una "idea" del límite del asentamiento, las autoridades tienen otra, que incluso difiere entre instituciones y documentos (Registro Agrario Nacional vs. Plan Municipal de Desarrollo Urbano vs. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) y, físicamente, se muestra otra más.

Lo mismo ocurre con las condiciones jurídicas de las propiedades. En los asentamientos ejidales se observa una combinación de lotes *para la venta*, lotes *vendidos* (por los propios ejidatarios, y formando parte del mercado) y terrenos *heredados*, en donde los descendientes de los ejidatarios subdividen en lotes y construyen sus viviendas con el objeto de permanecer en ellas, más no para realizar transacciones.

En los asentamientos sobre tierra federal, las colonias se asentaron sobre un área de desecación de lo que antiguamente fue el Lago de Texcoco; las tierras resultantes fueron "aprovechadas" por una organización social denominada "Antorcha Campesina", cuyos líderes se transformaron en vendedores y promotores del poblamiento.

En los asentamientos informales creados en propiedad privada, se aprecia una lógica *estrictamente* de mercado, en la que cada quien vende su lote sin el mínimo acuerdo con el resto de vendedores. El tipo de asentamiento resultante es caótico (con pasajes, calles cortadas, ancho de calle diverso, etcétera), ya que no existe ordenamiento

alguno y se realiza de manera individual y no colectiva. En consecuencia, cada poblador compra la superficie que puede o desea porque no hay lotes, ni calles, ni manzanas tipo; no existen domicilios formales (calle, número), ni siquiera claridad en el nombre de la colonia.

Finalmente, la consecuencia de estos hallazgos es que el poblador muy pobre concentra sus recursos y esfuerzos en "hacer su hogar", pero esto ocurre en condiciones de localización y ambientales de muy baja calidad. Los elementos anteriores hacen suponer que difícilmente estos asentamientos podrán ser regularizados o que requerirán de esfuerzos muy importantes, que desde el gobierno federal responsable de esta función, no se aprecian.

Algo que es destacable es la ausencia del gobierno, haciendo de estos territorios tierra de conquista y colonización, sin más reglas que las que los propios colonos o las organizaciones que promueven el asentamiento, imponen.

b) La ocupación formal

En relación con los patrones formales de ocupación habitacional del territorio en la periferia de las metrópolis analizadas, destacan dos claramente diferenciados:

El primero corresponde a los llamados "conjuntos habitacionales" institucionales, es decir, aquéllos que ofrecen vivienda popular (para familias con ingreso del orden de 3 vsm y más) y que tienen como actores principales, por una parte, a los organismos gubernamentales de vivienda que los promueven y apoyan,[32] y a los desarrolladores (agentes privados dedicados a la vivienda) que los producen y comercializan, por la otra.

Su característica fundamental es que su localización depende más de la capacidad para obtener tierra –se localizan donde los precios del suelo corresponden al cálculo de la empresa y al tipo de crédito institucional para los beneficiarios– y menos a la estructura de usos del suelo y prioridades de ocupación periférica que establecen los planes de desarrollo urbano.

Dado que la política nacional –y estatal– de vivienda se ha concentrado en alcanzar metas de producción habitacional y desarrollar estrategias financieras para ampliar la producción, les resulta menos importante la

localización de los conjuntos y los impactos –territoriales, sociales y ambientales– en la ocupación informal en su entorno.

Para alcanzar dichas metas, la tendencia ha sido adquirir suelo periférico y cada vez más lejano a los centros de población, ya que sólo así es barato, habiendo casos cada vez más frecuentes de compras de suelo ejidal de manera ilegal para conformar la reserva territorial de desarrolladores; los planes contemplan estas áreas como expansión "no programada" o bien, si tiene la tierra adquirida un uso distinto al habitacional, se hacen los cambios de uso para construir los conjuntos, aunque la tendencia es adquirir tierra sin uso del suelo aprobado, porque el precio es menor; los desarrolladores se encargan posteriormente de obtener dicho uso del suelo.

El resultado ha sido una oferta creciente y masiva de vivienda para sectores populares que se diseña en general, al margen de la estructura urbana existente y sin prever la ocupación de su entorno; es decir, "no construye ciudad".

El segundo corresponde a la expansión/consolidación/renovación de las áreas urbanizadas de bajo ingreso que fueron informales, y las que no, caracterizándose ambas por la precariedad del asentamiento y el bajo ingreso de sus habitantes.

Aunque podrían catalogarse de formales, porque han sido regularizadas o se encuentran en ese proceso, o bien nunca lo fueron en cuanto a la tenencia de la tierra, es destacable que persisten múltiples procesos, que si bien consolidan los asentamientos, como ocupación de baldíos, construcción de equipamientos, avance en la incorporación de servicios públicos, etcétera, al tiempo continúan las construcciones y ampliaciones o mejoras de vivienda sin cumplir las normas de construcción y urbanísticas, con lo cual se inicia un segundo proceso de informalidad.

Los programas de consolidación de barrios, emprendidos por el gobierno mexicano, apuntan a resolver dichos problemas; sin embargo, la mayor parte de los asentamientos habitacionales en la periferia de las metrópolis tiene estas características, por lo que una verdadera consolidación y regularización se aprecia difícil, especialmente si no se retoma lo que los especialistas y las buenas prácticas habitacionales han mostrado en la ZMVM:[33] que sólo con la participación efectiva de las organizaciones y la población en procesos de mejoramiento habitacional y el otorgamiento de apoyos a la construcción social y la autoconstrucción (financieros, técnicos, bancos de materiales, entre otros) es posible obtener resultados de fondo.

8. El papel del gobierno: ¿políticas públicas para la informalidad/precarismo urbano?

El fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra, al igual que el de los asentamientos humanos precarios no han sido asuntos prioritarios para la política mexicana, no obstante la dinámica que han adquirido y sobre todo sus graves consecuencias económicas, sociales, territoriales y ambientales.

El fenómeno adquiere relevancia por su magnitud e impactos desde la década de 1950, cuando se inicia la primera ola de hiperurbanización en México, derivada del *boom* de sustitución de importaciones y expansión internacional de la industria norteamericana, que se traduce en un proceso de industrialización concentrada en la Ciudad de México. Se profundiza a partir de 1970, cuando las grandes ciudades ya presentan serios problemas y los asentamientos informales empiezan a generalizarse.

Surge una segunda ola de hiperurbanización, derivada del cambio demográfico a partir de 1990, cuya fuente es el *baby boom* de la década de 1970.

¿Qué caracteriza a estas etapas? Probablemente, la paulatina pérdida de capacidad del gobierno para entender el fenómeno y para actuar en consecuencia. Sorprende, cuando se revisan textos que analizan la acción gubernamental en el territorio,[34] la coincidencia sobre una cierta nostalgia por las acciones gubernamentales para enfrentar el fenómeno de la urbanización descapitalizada y caótica que caracteriza a buena parte de las ciudades de México.

En efecto, si se revisan las diversas etapas de las políticas públicas, encontramos que hasta 1970 los esfuerzos fueron dispersos y poco relevantes, con excepción del gobierno de la Ciudad de México, que llegó a limitar en la década de 1950 la producción de suelo habitacional, trasladando la oferta a los municipios del Estado de México, con lo que se inicia el proceso de metropolización del Valle de México.

La incorporación de tierra ejidal a las ciudades –principalmente la ZMVM– hasta la década de 1960 no representó un problema público. Así, por una parte, el gobierno expropió tierra que se entregó en breña a desarrolladores, creando el gran cinturón de conjuntos habitacionales y nuevas ciudades, denominado NZT (por las iniciales de tres municipios periféricos a la Ciudad de México –Naucalpan, Zaragoza (Atizapán de) y Tlalnepantla–; por la otra, los comisariados ejidales y los ejidatarios en

otros municipios periféricos a la Ciudad de México (Ecatepec) iniciaron la venta ilegal de suelo para las familias más pobres, surgiendo los primeros asentamientos precarios e informales en gran escala (zonas IV y V de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl).

En el primer caso, la acción gubernamental fue proactiva y asumió como propios los propósitos de los desarrolladores de vivienda media y de alto ingreso, apoyándolos con la tierra, afectando incluso a ejidatarios que recibieron indemnizaciones muy pequeñas en relación con el negocio inmobiliario que se realizó con su tierra, o nunca las recibieron.

En el segundo caso, la acción pública se caracterizó por dejar hacer a los ejidatarios (ventas ilegales) y dejar pasar el fenómeno de informalidad, al representar un potencial político (y económico) para funcionarios y políticos, ya sea por permitir la ocupación ilegal de suelo periférico a cambio de apoyo durante los procesos electorales o bien prometiendo soluciones a los colonos ahí asentados, a cambio de apoyos (participación en mítines, creación de grupos para el control social local), durante las administraciones gubernamentales.[35]

Al llegar 1970, el fenómeno de la urbanización informal y precaria es percibido como relevante, principalmente en la ZMVM, creándose instituciones concretas para atenderlo, como es el caso del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el Estado de México y el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (Fideurbe) en el Distrito Federal, además de otras en diversas ciudades del país. Con ello se inicia la mejor época de la planeación territorial y del reconocimiento del suelo como un elemento central para orientar el desarrollo urbano.

Con la legislación de Asentamientos Humanos de 1976 (efecto de la reunión internacional de ONU-HÁBITAT), se sientan las bases para formalizar la planeación y acción pública en esta materia. Es de lamentarse, sin embargo, que durante la discusión de la iniciativa de ley, haya prevalecido el interés de los empresarios, inversionistas y desarrolladores (que en el fondo coincide con el de buena parte de los políticos), y se eliminara la posibilidad de controlar la especulación con el suelo, con lo cual se confirmó en la Ley General de Asentamientos Humanos que para estos actores, el suelo urbano y urbanizable tiene un carácter eminentemente mercantil, por encima de su valor como instrumento de desarrollo social; los derechos y deberes hacia la propiedad inmobiliaria quedaron fuera del texto y perdidos en las discusiones.

Se crearon además otras instituciones para enfrentar el problema habitacional de bajo ingreso, ante una sociedad que se urbaniza a grandes pasos. Aparece la Corett como instancia para regularizar la tenencia (ejidal) de la tierra, especialmente en áreas urbanas, concentrando todas las acciones gubernamentales en este tipo de tenencia, con lo cual se federalizó la regularización de tierra ejidal, dejando en manos de las entidades federativas la regularización en tierra de propiedad privada.

Aparecieron también los institutos orientados a ofrecer vivienda a los trabajadores de la creciente planta industrial y de servicios del país y para los trabajadores del gobierno. En primer lugar el Indeco,[36] que llegó a ser el agente inmobiliario del gobierno federal, responsable de ofrecer suelo para las necesidades sociales. En segundo lugar sus herederos directos e indirectos: Infonavit, Fonhapo, Fovissste, de los que sólo el primero, desde 1972 a la fecha, ha otorgado del orden de 3 millones de créditos para vivienda nueva.[37]

Dos hechos relevantes terminan por conformar la estrategia mexicana hacia el suelo urbano en la época más reciente, a partir de la década de 1990:

- El primero es la promulgación de la nueva Ley Agraria en 1992, que abre la puerta para que la tierra ejidal (que todavía representa del orden de dos tercios de la tierra urbanizable en el entorno de las ciudades) se privatice y en consecuencia, se faciliten los procesos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano.
- La segunda es la casi desaparición del enfoque urbano de la política nacional, al transformar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con una orientación casi exclusiva a programas sociales asistencialistas (Oportunidades, Hábitat, otros), y la reducción de la política urbana nacional a una subsecretaría (Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio). Esta subsecretaría fue dedicada principalmente, al igual que la secretaría, a programas sociales asentados en barrios y colonias de bajo ingreso en las ciudades del país, con lo que perdió en buena medida su carácter orientador del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

En 2001 se cercenó la vivienda a la Sedesol, creándose una comisión independiente, la Conafovi (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda), que cambió a Conavi (Comisión Nacional de Vivien-

da) en 2007, cuyo enfoque ha sido exclusivamente de producción de casas y otorgamiento de créditos, sin preocuparse por los impactos territoriales y ambientales de las acciones habitacionales.

Las acciones descritas definen el enfoque de la política mexicana hacia el territorio urbano, que se podría sintetizar en los siguientes argumentos:

1. La tendencia al abandono federal de las políticas de desarrollo urbano y ordenación territorial, dejándolas en manos de los gobiernos estatales y principalmente municipales, en lo que han influido decisivamente los cambios constitucionales al artículo 115, que otorga al municipio la facultad de planificar el desarrollo urbano. El problema ha sido la falta de acuerdos o reglas del juego nacionales que permitan generar políticas más homogéneas y aceptadas por todos los actores sociales.
2. El predominio del principio de "dejar hacer, dejar pasar" en el proceso de urbanización informal, así como la posterior intervención para la introducción de servicios e infraestructura, aunque también de manera defectuosa, intermitente e inconclusa.
3. La separación de los procesos de manejo de la tierra urbana y urbanizable, dejando al "sector agrario" las facultades de regularización de la tenencia de la tierra y de generación de reserva territorial (incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano),[38] y al "sector urbano" las facultades de planeación urbana. El resultado, fue –y sigue siendo– un desencuentro e incluso enfrentamiento entre ambos, en el que todas las ciudades de México han perdido, porque se ha carecido de un proyecto de largo plazo para su crecimiento y de fórmulas e instituciones que provean con certeza de la tierra necesaria en las localizaciones, magnitudes y precios adecuados a los diferentes usos y estratos de ingreso de la población.

Igualmente, el surgimiento de nuevas formas de informalidad en la tenencia de la tierra, derivadas de la nueva legislación agraria y las instituciones creadas por ella, involucran no sólo a colonos de muy bajo ingreso que siguen –y seguirán– acudiendo a la informalidad y el precarismo como fórmulas más a la mano para acceder a suelo habitacional barato, sino a grupos sociales de mediano y alto ingreso e inclusive a organizaciones públicas y privadas que, ante la esca-

sez de suelo, las dificultades y costos de todo tipo de la formalidad, tuercen o interpretan la legislación a fin de atender sus intereses. El desinterés gubernamental en la materia, la complejidad de la legislación, la profunda corrupción relacionada con la tierra, entre otras causas, alimentan estos nuevos procesos.

4. La reducción de la política de suelo a "atención de rezagos" –regularización– y "atención a incrementos" –reserva territorial– (Rébora, 2003), dejando de lado los problemas de ordenamiento del territorio y especialmente, los que derivan de mercados inmobiliarios descontrolados y carentes de normas y políticas fiscales claras y rigurosas.
5. La limitación de la política habitacional a construir casas directamente (primera etapa de la década de 1970 a la de 1990), ofrecer créditos y dejar en manos del mercado la construcción (segunda etapa, de la década de 1990 a la fecha), sin que en ninguna se consideren adecuadamente los impactos urbanos (ordenamiento del territorio) y ambientales de la producción habitacional.
6. Un abandono generalizado de las necesidades de suelo y vivienda de los más pobres, ya que el enfoque mercantil/empresarial del suelo y la vivienda deja fuera a todos aquellos que carecen de solvencia económica (capacidad de pago y acceso a crédito hipotecario) para acceder a las reglas de los programas públicos y privados.

9. Los liderazgos sociales en los procesos de informalidad urbana

Un tema central en la conformación de asentamientos habitacionales informales de muy bajo ingreso en las ciudades de México es el de los liderazgos –formales e informales– que incitan a la informalidad y/o conducen los procesos sociales que culminan en nuevos asentamientos informales.

La investigación realizada en un conjunto de asentamientos informales,[39] muchos de ellos en tierras de tenencia ejidal, muestra que la informalidad está claramente asociada con liderazgos que obtienen ventajas y ganancias –especialmente económicas y/o políticas– a costa de la necesidad de las familias por obtener un lote habitacional para asentarse. Es decir, los mercados –y submercados– de suelo habitacional informal para los más pobres de la ciudad no son abiertos, ni su operación es como la de los mercados inmobiliarios formales.

Se caracteriza por la monopolización de la tierra por parte de unos cuantos poseedores, caso de los ejidos; por el intercambio de lotes habitacionales por apoyo político a organizaciones –además del pago del suelo–, caso de Antorcha Campesina, que ni siquiera son propietarios de la tierra que venden; por funcionarios y políticos con poder de decisión urbanística sobre las tierras de los asentamientos informales, que intercambian apoyos por dinero o soporte político al gobierno en turno o a algún partido político, y finalmente, por actores diversos que promueven, atienden, resuelven o gestionan acciones a favor de un asentamiento informal a cambio de apoyos diversos, con el propósito de acumular o consolidar poder o por buena voluntad y solidaridad social. Algo que destaca es que en ninguno de los asentamientos visitados apareció con claridad y contundencia algún liderazgo individualizado. Los casos representativos se analizan a continuación.

a) Los comisariados ejidales

Un ejido es un régimen de propiedad emanado de la Reforma Agraria (aunque tiene raíces prehispánicas) que sucedió a la Revolución Mexicana 1910-1917. Es una unidad de superficie de tierra para uso agropecuario y forestal o de otro tipo de explotación primaria; es también un núcleo agrario, es decir, un conjunto de personas (ejidatarios) que conforman una unidad social y productiva, cuyo régimen de propiedad es social; los ejidatarios detentan la tenencia (hoy también pueden detentar la propiedad), cuenta cada uno con una parcela (fracción de tierra para su exclusiva explotación), existiendo tierra comunitaria para el centro de población ejidal y otros usos (accesos, etcétera). La Asamblea Ejidal es la autoridad comunitaria y el Comisariado Ejidal es la autoridad ejecutiva dentro de los ejidos.

Antes de las reformas constitucionales a la Ley Agraria en 1992, los ejidatarios no podían disponer libremente de estas tierras, dado que eran definidas por la ley como inalienables, inembargables e imprescriptibles (el derecho reconocido a los ejidatarios era el de *usufructo* de la tierra, no el de *disposición*).

Como se estableció antes, una parte muy importante de tierra periurbana era y sigue siendo ejidal, ya que se estima que del orden de dos tercios de la tierra urbanizable en la periferia de las ciudades del país se encuentra en este régimen de propiedad, lo que ha significado que "la ciudad alcanzó

a los ejidos" presionando por su urbanización. Por no ser posible su adquisición legal, prácticamente se convirtieron en la reserva territorial de los más pobres que no pueden acceder a suelo legal urbanizado, así como en el banco de suelo para el gobierno.

En virtud de esto, se generó un mercado ilegal cuantioso en las periferias de las ciudades, en donde los ejidatarios proporcionaron suelo para los sectores pobres urbanos, de manera ilegal, con una *tolerancia y apoyo tácito* de parte del gobierno, ya que representaron –y siguen representando– una "solución" al grave problema de demanda creciente e insatisfecha de suelo urbano para uso habitacional.

A partir de la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992, se establecieron los procedimientos para la venta legal de parcelas ejidales, y por ende su privatización, una vez que éstas alcanzan el dominio pleno, es decir, la capacidad del ejidatario para sustraer su parcela del régimen ejidal y trasladarla al régimen privado, previo acuerdo de la Asamblea Ejidal y cumplimiento de una serie de trámites coordinados por las dependencias y organismos federales agrarios.

Derivado de lo anterior, aparecen nuevos escenarios y comportamientos por parte de los ejidatarios y sus comisariados. Destacan dos escenarios:

1. El primero corresponde al cambio de expectativas por parte de los ejidatarios en relación con el valor y uso que pueden dar a su tierra, especialmente la que tiene condiciones adecuadas para el desarrollo urbano. En este marco, los ejidatarios y los comisariados se han tornado muy concientes del valor económico de su tierra, así como del gran negocio que implica cambiar su uso de suelo (de rural a urbano) y ponerlo en manos del mercado (tanto formal como informal); por ello, especulan sin ningún tipo de restricciones reales, no obstante que técnicamente existen organismos reguladores, normas, planes y regulaciones urbanas en general. Un elemento central, es la protección que reciben del "sector agrario federal", que se ha convertido en un "planificador urbano" al apoyar los procesos de adquisición de dominio pleno de parcelas y crear las condiciones psicosociológicas para que los ejidatarios construyan estas expectativas de vender su tierra para usos urbanos y a precios de mercado formal, aunque muchas parcelas no tienen condiciones para el desarrollo urbano.

2. El segundo se refiere a la aparición de dos tendencias en los mercados de suelo de tenencia ejidal. La primera corresponde a la posible reducción de superficies de suelo periurbano de esta tenencia para ser ocupada por asentamientos informales, debido a que la expectativa de incorporarlas al mercado formal es real. La segunda es la ampliación de la oferta de suelo formal periurbano para todo tipo de usos, derivado de la misma expectativa de "privatizar" tierra ejidal. Si bien no existen elementos contundentes todavía, ocurre una paradoja derivada de estos escenarios:
   a) Por una parte, la reducción de la oferta de tierra informal para los más pobres y por consiguiente su tendencia al encarecimiento.
   b) Por la otra, el incremento de la oferta de suelo formal y, por consiguiente, su tendencia a reducir los precios promedio.

Con ello, la nueva política agraria estaría apoyando a los grupos solventes y reduciendo las expectativas habitacionales de los grupos sociales insolventes. Una evidencia de que esto ha empezado a ocurrir, es que existen asentamientos informales con tierra a la venta, cuyos precios son similares o superiores a tierra legal, y sus condiciones de accesibilidad y servicios son similares.

Destacan también algunos comportamientos por parte de comisariados ejidales y ejidatarios:

1. La venta de parcelas utilizando distintos caminos (venta directa de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno; aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil con propósitos inmobiliarios, integrada únicamente por ejidatarios o con la participación de terceros; expropiación por parte del gobierno federal; donación a terceros…) en aquellos ejidos que cuentan con terrenos grandes, «pegados» a la mancha urbana, o francamente dentro de ella, sin riesgos de inundaciones, deslaves o hundimientos, es decir, con aptitud para el desarrollo urbano. Estas tierras han sido las más asediadas por los desarrolladores de vivienda y por inversionistas, cuyos proyectos consisten habitualmente en grandes conjuntos habitacionales para clase media baja, media y media alta.
2. La venta ilegal/irregular/informal de lotes por parte de comisariados ejidales y algunos ejidatarios, con el consentimiento o la displicen-

cia de la Asamblea Ejidal, especialmente a familias de bajos ingresos. Esta práctica existe desde la segunda mitad del siglo anterior y no ha cambiado, no obstante las nuevas regulaciones agrarias. Ocurre, principalmente, en terrenos que tienen problemas jurídicos por traslapes de resoluciones, amparos interpuestos o expropiaciones en trámite, problemas de armonía social o, sobre todo, que presentan problemas de introducción de servicios urbanos o riesgos de inundaciones, deslaves o hundimientos. Destacan en estos casos las contradicciones en la información, especialmente sobre límites físicos de los ejidos (entre las autoridades agrarias, las de desarrollo urbano y los ejidatarios), no obstante que el Programa de Certificación de Derechos Agrarios (Procede) prácticamente ya culminó en el país, por lo que estos casos debieran ser aislados.

La realidad es que, como se comenta antes, en muchos casos los ejidatarios tienen una idea de los límites de área ejidal, las autoridades tienen otra que incluso difiere según las instituciones –Registro Agrario Nacional (RAN), planes municipales de desarrollo urbano, Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (Corett)–, y hasta en el mismo territorio se demuestra otra. En general, la actitud del comisariado ejidal frente al esclarecimiento de la información tiende a ser negativa; al haber reconocido el valor de sus tierras (valor en el amplio sentido, no sólo el económico), desconfía de quien se acerca a preguntar cuestiones como límites, áreas en procesos de cambio de uso de suelo o tipo de propiedad.

Finalmente, destacan papeles (roles) que ejercen los ejidatarios y los comisariados ejidales:

1. El primero es el de vendedores de tierra. Conforme avanzan los procesos para "privatizar" tierra ejidal en la periferia de las ciudades y conforme crecen las expectativas de venta de tierra a precios de mercado formal y para usos rentables, los ejidatarios y sus comisariados asumen actitudes de especulación inmobiliaria, aunque debe reconocerse que sigue predominando el dominio de los actores sociales con poder económico –desarrolladores, inversionistas, políticos– sobre ejidatarios y sus comisariados, engañándolos o cuando menos, orientándolos para que decidan en favor de sus intereses.

2. El segundo es el de "*cuasi* autoridades urbanas".
   a) En primer lugar se debe considerar que el comisariado ejidal es el líder del ejido y a la vez el principal vendedor de tierra para uso habitacional, con lo cual se convierte en responsable de la creación, crecimiento y en algunos casos consolidación de un asentamiento.
   b) En segundo lugar, al vender lotes para vivienda atendiendo las condiciones de capacidad y forma de pago de los compradores, convierte a éstos en sus aliados.
   c) En tercer lugar, al estar el gobierno municipal generalmente al margen del control de tales procesos –lo que no implica que los desconozcan o que no tengan acuerdos extralegales con el Comisariado–, éste y la Asamblea Ejidal adquieren poderes de facto sobre la población asentada y sobre muchas decisiones que atañen al nuevo carácter urbano del asentamiento.

En algunos casos este liderazgo es claramente reconocido y en otros, si bien se ejerce parcialmente, no cuenta con reconocimiento ni apoyo de la población asentada. Esto es más frecuente y claro en asentamientos con mayor consolidación y cuyos habitantes son totalmente ajenos a la razón de ser del ejido.

b) Los delegados municipales

Son funcionarios locales, designados por el presidente municipal y/o por el Cabildo del municipio; son responsables de la aplicación de políticas públicas del municipio en su delegación (corresponde a una fracción del municipio y se conforma generalmente por colonias, barrios y/o pueblos).

Al representar al presidente municipal y al Cabildo, adquieren una clara representatividad y poder ante la población, ya que son los responsables de la gestión de servicios y atención de problemas de su delegación.

Es notorio que el delegado municipal conviva sin mayor problema con el comisariado ejidal, en cuanto a los conflictos legales que implica la venta de tierra ejidal para usos urbanos.

Si bien es muy variable, existe la tendencia a que ambos líderes locales coexistan, ya que se necesitan y requieren apoyarse mutuamente, obteniendo ambos ventajas. Nuestra interpretación es que se reconoce por la

autoridad municipal y por la población que la venta ilegal de tierra ejidal para asentamientos habitacionales de bajo ingreso es un fenómeno tan normal como la venta legal de tierra.

Esto se confirma cuando se observa que en muchos asentamientos, como los analizados (especialmente en la ZMT), existen gestiones para la introducción de servicios y equipamientos urbanos, por parte del comisariado ejidal o directamente por la población, que son atendidos por el municipio a través del delegado municipal, aunque la legislación no avale estas prácticas por la informalidad en la tenencia de la tierra.

c) Las organizaciones sociopolíticas: el caso de Antorcha Campesina

Otro actor social con fuerte liderazgo en los procesos de creación, desarrollo y consolidación de asentamientos habitacionales informales de muy bajo ingreso se conforma por organizaciones sociales creadas con el fin de allegarse tierra para estos asentamientos.

Existen muchas en México, especialmente en la ZMVM, con diversas tendencias ideológicas y partidistas, pero todas involucradas en actividades políticas a partir de la promoción de asentamientos informales.

Destaca, en los análisis realizados, una organización denominada "Antorcha Campesina". Se trata de una organización social con fuerte presencia política y amplia representación en todo el país desde hace varias décadas.

Su objetivo es localizar tierra vacante –generalmente de propiedad incierta o gubernamental–, integrar a peticionarios de vivienda con la promesa de un lote habitacional a cambio de apoyo, generalmente participando en las marchas, mítines, plantones y todo tipo de acciones políticas de presión, que le permiten a la organización negociar servicios públicos con las autoridades, mantener e incrementar su fuerza y seguir actuando, organizar la "toma de la tierra" y finalmente, repartir –previo pago– los lotes.

En el reparto, la localización adquiere importancia, por lo que éste se realiza otorgando "mejores localizaciones" a quienes han mostrado mayor presencia y lealtad política a la organización, lo cual implica un riguroso control de participación de cada peticionario de lote.

Los *futuros moradores* de la *colonia* van tomando contacto entre ellos, y cuando ésta toma forma y "se consolida", hay un cierto grado de camaradería por la vecindad, que será útil para comenzar a reclamar servicios e

infraestructura en el lugar a las autoridades municipales y/o estatales. Mientras tanto, la organización no abandona a estos grupos, ya que también promueve y hasta ejecuta la conexión a servicios (como la energía eléctrica) también de manera informal.

Como se observa, se trata de lo que podría llamarse una **"invasión ordenada y con precio"**, que cumple con características muy específicas de organización y ordenamiento, de determinación de precios, de selección de moradores y de "solidaridad" para efectos políticos y para la defensa del asentamiento.

Cuenta con el soporte de funcionarios y políticos a quienes la propia organización apoya, a cambio de que los asentamientos ilegales creados por ésta no sean sujetos de desalojo o persecución policíaca.

Los líderes de la organización, son los agentes vendedores y promotores del poblamiento informal. En este sentido, son promotores que "entienden" las necesidades de la familia de muy bajo ingreso que busca asentarse. Incluso, no sólo funcionan como promotores, sino que una vez asentados los pobladores, no los abandonan, continuando la relación para la dotación de servicios de manera informal, y para que éstos sigan participando en eventos partidistas y otras manifestaciones planeadas por la propia organización.

Para que pueda ser tan exitosa la organización, se requiere que los compradores tengan una necesidad muy grande y una gran ignorancia de la ley. Por ello:

- Los pobladores no se cuestionan la legalidad en la propiedad del suelo que adquieren. Tal vez no tienen claro que se trata generalmente de tierras del gobierno federal, y en el caso de saberlo y comprender que es un delito el asentamiento, se sienten protegidos por el poder de los líderes y sus contactos políticos, y también por el resto de los compradores, ya que en conjunto tienden a conformar una comunidad solidaria.[40]
- Tampoco cuestionan el destino de los fondos invertidos para comprar su lote y que son entregados a los líderes/vendedores, siendo muy probable que éstos se queden con el dinero, no obstante que no son legítimos propietarios del predio, ni invirtieron recursos para su urbanización.
- A menudo desconocen los requisitos necesarios para poder obtener un lote de manera formal. Así, valoran la labor de la organización,



cooperan a cambio de obtener la oportunidad de comprar, porque saben que en otras zonas y otros "vendedores" no les permitirían las facilidades que les da esta organización.[41]

d) Los líderes "inciertos"

La gran variedad de formas y procesos para crear asentamientos informales se extiende a los liderazgos responsables de la promoción, venta e incluso control político del asentamiento. Como parte del trabajo de campo en la ZMVM, se encontraron casos donde resultó verdaderamente incierto quién ha sido el responsable de la generación del asentamiento informal. En el caso del municipio de Nicolás Romero (municipio metropolitano del Valle de México que pertenece al Estado de México), algunos pobladores hablaron de un "maestro", otros de dos "pastores" (pero no relacionados con alguna religión) que promovieron ventas de lotes.

La percepción del equipo de trabajo es que los pobladores ignoran quién o quiénes han liderado el proceso de ocupación informal, asociando a personajes (como los mencionados) esta responsabilidad.

La realidad es que han sido funcionarios gubernamentales, políticos en activo o en busca de votos, líderes comunitarios (como maestros o ministros de iglesias) los principales promotores de asentamientos informales, además de los ya reseñados.

e) La percepción de los pobladores

Los pobladores de los asentamientos informales no están conformes con el estado inicial del asentamiento, pero tienen la expectativa de mejoramiento, porque perciben que "algún día" el gobierno los regularizará, aunque al mismo tiempo no tienen confianza alguna en el gobierno. Por ello, en el caso de las tierras federales, los pobladores valoran la labor de Antorcha Campesina.

Como consecuencia, asumen la regularización y especialmente la introducción de servicios públicos como una obligación pública, y con apoyo o promoción de organizaciones sociales o incluso de partidos políticos, crean movimientos para exigirlos sistemáticamente.

Con ello se ha creado una "industria de la informalidad" en la que muchos compradores informales saben, por ejemplo, que la tierra ejidal no

puede ser vendida, pero identifican como ilegal al vendedor más no al que compró y se asentó. Los pobres (y crecientemente, también los no pobres)[42] compran suelo conscientes de la carencia de servicios e infraestructura, sin que esto afecte o determine su elección.

La gente compra sin servicios, porque ve que los vecinos los tienen, convirtiéndose en un punto de referencia y un indicio de que pueda haber servicios y venga más gente. Destaca que los servicios son más caros, aunque sean informales y de menor calidad –agua en "tambos", energía eléctrica informal–. Finalmente, destaca que hay gente que tiene un poste de luz fuera de su casa y cobra a otros por conectarse a la energía de manera informal; igualmente, es sorprendente que los servicios de agua, luz y drenaje no están siempre presentes, pero casi todos tienen servicio telefónico y/o televisión.

10. Reflexión final

Paradójicamente, mientras se anuncia desde el gobierno federal mexicano que el número de pobres tiende a reducirse, aunque sea de manera modesta, la informalidad habitacional y precaria en el suelo urbano en las grandes conurbaciones del centro de México –ZMVM y ZMT– es un fenómeno que no se atenúa, sino que crece bajo diversas modalidades y patrones territoriales, si bien ya conocidos, cada vez más agudos y con consecuencias más graves en todos los ámbitos del desarrollo urbano, económico y social.

Los mercados de tierra informal urbana se han ido ampliando, integrando a estratos de ingreso no pobres –inclusive de alto ingreso– y otros usos del suelo no habitacionales y diversificando, al incorporar también a desarrolladores de vivienda social que adquieren tierra ejidal principalmente, al margen de la legalidad. Las razones aparentes y declaradas de estos actores sociales son el alto costo del suelo periurbano y los problemas de incorporación de tierra al desarrollo urbano de manera legal y adecuada en tiempos y formas.

Es necesario reconocer que entre las explicaciones a este fenómeno, destaca, en primer lugar, la creciente erosión del "Estado de Derecho", que se confirma con cifras en otros ámbitos de la vida urbana, que van siendo ganados por actividades ilegales/irregulares/informales, como el comercio y la generación de empleos o la conexión de viviendas de muy bajo ingreso a redes de servicios públicos.

En segundo lugar, la lejanía del gobierno, especialmente en los ámbitos federal y estatal, en el control, orientación y conducción del proceso de urbanización y la preeminencia del enfoque mercantil en la política habitacional, que se caracteriza por asumir que el mercado inmobiliario resolverá en lo general, tanto la provisión de tierra para usos urbanos, como su adecuada localización.

Los resultados en las últimas dos décadas muestran que éstos no son los esperados y que se requiere de una intervención del Estado para replantear la política habitacional, desde la regularización de la tenencia de la tierra hasta la provisión de suelo para usos urbanos y la producción de vivienda.

Fuentes consultadas

Boltvinik, Julio (2001), "Criterios de pobreza para México", en periódico *La Jornada*, Sección Economía Moral, 18 de mayo. www.jornada.unam.mx20010518

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999); *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.

Conapo (s/f), *Proyecciones de la población de México 2000-2050.* Documento html disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

Garza, Gustavo (1996), *20 años de Planeación Urbana en México*, El Colegio de México, México.

Hernández Laos, Enrique (2000), *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, Conapo, México.

Huamán, Elías (2004), *Entre la irregularidad y la regularización de suelo urbano*, tesis doctoral, UAM Xochimilco, México.

INEGI (2006), *II Conteo de Población y Vivienda, 2005.* Documento disponible en: <www.inegi.gob.mx>.

Iracheta, Alfonso (2007), *Las metrópolis mexicanas en el siglo XXI: crisis y oportunidad*, en prensa.

Iracheta, Alfonso (2005), *Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

Iracheta, Alfonso (coord.) (2004), *Hacia una política nacional de suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, Sedesol, México.

Iracheta, Alfonso (1997), *Hacia una planeación urbana crítica*, Plaza y Valdés Editores, México.

Iracheta, Alfonso (coord.)(1984), *El suelo: recurso estratégico para el desarrollo urbano*, UAEM, GEM, Toluca.

La Jornada (2001), sec. Economía, 23 de junio, p. 18.
Metrópoli 2025 (2006), *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, Metrópoli 2025, México.
Ordoño, Alejandro, *et al.* (1998), "Características y evolución del impuesto predial en México", *Hacienda Municipal*, Indetec, núm. 62, marzo, pp. 47-59, México.
Ramírez Fabela, Eduardo (2004), "Necesidades de suelo urbano para México", en Alfonso Iracheta (coord.), *Hacia una política nacional de suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, Sedesol, México.
Rébora, Alberto (2003), "Reseña de la actuación gubernamental en materia de Suelo Urbano de 1970 a 1988", en Alfonso Iracheta (coord.), *Diseño de política e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de interés social*, El Colegio Mexiquense, Sedesol, México.
Sedesol, Conapo e INEGI (2004a), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, 1ª ed., México.
___(2004b), *Las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, INEGI.
Smolka, Martim O. (2003), "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra", *Land Lines*, vol. 15, núm. 1, enero.
Zarzosa, José Antonio (1997), "Importancia de la modernización catastral", *Federalismo y Desarrollo*, año 10, abril-junio, pp. 3-20, México.

Notas

1. La primera versión de este trabajo se realizó como ensayo para el Lincoln Institute of Land Policy (LILP) y fue el primer producto del proyecto de investigación denominado INFOMERCADOS, que se realizó durante 2007 en seis países latinoamericanos, con la coordinación general de Pedro Abramo, del IPPUR, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y la participación de un grupo latinoamericano de investigadores que analizaron la urbanización de bajo ingreso en grandes metrópolis de América Latina: Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Caracas y Ciudad de México. Correspondió a quien esto escribe coordinar el capítulo mexicano. Este trabajo contó con el apoyo de Carolina Pedrotti y de Sofía Espinoza, asistentes académicas del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense. Agradezco al Lincoln Institute of Land Policy y especialmente a Martim Smolka, el apoyo para la realización de este ensayo, al igual que a Pedro Abramo.
2. Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense; Coordinador Nacional de la Red Mexicana

de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS); Miembro del Consejo Mundial Asesor de la Organización de las Naciones Unidas-Hábitat y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos para el periodo 2007-2009. Correo e: axic@cmq.edu.mx

3. Esta terminología es muy resbaladiza ya que intenta nombrar un conjunto muy amplio de fenómenos que van desde una falta administrativa (ausencia de licencia de construcción u otra en una edificación), hasta la posesión ilegal de un predio. Lo que se pretende destacar es que en México tiende a predominar un Estado de Derecho muy débil en relación con los derechos y deberes hacia la propiedad inmobiliaria. En el caso de las familias urbanas de muy bajo ingreso, la mayoría se ubica en alguna situación de irregularidad administrativa en la tenencia de su lote o en relación con su vivienda, hasta condiciones de ilegalidad en el asentamiento.
4. Lamentablemente, este fenómeno se ha extendido y prácticamente cualquier actor social y grupo de ingreso ocupa de manera informal/irregular/ilegal tierra urbana; de ahí que este problema ha dejado de ser ***sólo*** de los pobres en las ciudades.
5. Todas ellas capitales de estados de la Federación: Puebla, Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca, Pachuca. En conjunto tienen una población (2005) de 24 millones 983 mil 971 habitantes. Algunos estudios agregan a la ciudad de Querétaro, capital de la entidad del mismo nombre; sin embargo, por su lejanía de la ZMVM (cerca de 200 kilómetros) y sus fuertes lazos económico-sociales con la Región del Bajío (estado de Guanajuato), no se la considera como parte de la megalópolis del centro de México.
6. Destacan: un trabajo realizado para el gobierno federal mexicano en 2003-2004, orientado a una Política Nacional de Suelo Urbano, que fue coordinado por el autor (Iracheta, 2004) y elaborado conjuntamente con Alberto Rébora, y un estudio reciente (2006) sobre Mercados de Suelo Informal en América Latina (INFOMERCADOS), en el que el autor coordina la investigación sobre la Ciudad de México desde una perspectiva de la Zona Megalopolitana del Centro del País, y en el que participaron los integrantes de Prourba: Carolina Pedrotti, coordinando el trabajo de campo, así como José Primo, Marco Polo Olivares e Isaías Martínez en la supervisión de tareas en campo, y Sofia Espinoza, como asistente académica, además de un grupo de alumnos de Planeación Territorial y Arquitectura en el levantamiento de encuestas; el Dr. Elías Huamán apoyó en el armado de información y selección de colonias a ser encuestadas en el municipio de Chimalhuacán, conurbado a la Ciudad de México. En esta segunda investigación, se aplicaron más de 800 encuestas en un conjunto de asentamientos informales y de muy bajo ingreso en las periferias de la ZMVM (en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán

Izcalli y Nicolás Romero, Estado de México) y de la Zona Metropolitana de Toluca (en San Cristóbal Huichochitlán y en colonias del centro del municipio de Toluca); la metodología base fue diseñada por Pedro Abramo (coordinador del proyecto INFOMERCADOS) en el IPPUR de la Universidad Federal de Río de Janeiro, como instrumento de acercamiento al análisis de la conformación y operación de los diversos submercados inmobiliarios informales y de muy bajo ingreso que se han creado en las grandes metrópolis latinoamericanas.

7. Salvo fenómenos sociales o extraordinarios lo terrenos no pierden su valor, aunque son muy sensibles a perturbaciones y modas económicas que provocan conductas distorsionadas en sus propietarios.
8. Una evidencia adicional que soporta este argumento es que del orden de ocho de cada 10 asuntos de corrupción público/privada que se ventila en los medios de comunicación, está vinculado a la tierra; es decir, se puede asegurar que buena parte de los políticos y los funcionarios públicos en México y, con certeza, la mayor parte de los empresarios, tienen intereses inmobiliarios, lo que crea un ambiente propicio a "dejar las cosas como están" y no a promover instrumentos de transparencia de los mercados o de control de los usos del suelo y menos de recaudación por la vía de recuperación de las plusvalías.
9. Terrenos nacionales, del dominio público y privado gubernamental; terrenos con régimen de propiedad agrario (ejidal y comunal); colonias agrícolas; terrenos de propiedad particular o individual y terrenos particulares en condominio y particulares en copropiedad.
10. De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2000-2006.
11. Han sido expuestos por funcionarios de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), agencia federal responsable de toda la regularización de tierras ejidales y comunales.
12. De acuerdo con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobado por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México en 1996.
13. Porque se ha demostrado que, además de pagar el lote ilegal, pagan después por su regularización y para tener servicios básicos, pagan –con mano de obra, con recursos financieros o con materiales– su introducción.
14. Proceso al que se denominó, desde los años 80, *circular y acumulativo de la irregularidad* (Iracheta, 1984).
15. Su medición rigurosa requiere de una definición operativa de los tipos de informalidad, del seguimiento del fenómeno en tiempos reales –incluso mediante la obser-

vación satelital, acompañada de trabajo de campo– y de un enorme esfuerzo de coordinación intergubernamental, hasta ahora muy limitado.

16. Porque desde la segunda mitad del siglo pasado, a partir del inicio de los procesos masivos de industrialización y urbanización del país, no más de 40% de las familias ha podido acceder a la vivienda formal, ya sea por su ingreso o por su calidad laboral.
17. En el año 1983 las autoridades agrarias estimaron la magnitud de la irregularidad entre 10 y 15 millones de habitantes en terrenos ejidales; en el año 1989, al anunciarse el Programa Corett-Solidaridad, el nivel del rezago existente se fijó en casi 2 millones de lotes (del orden de 10 millones de habitantes).
18. En términos del número de familias que se asientan por año irregularmente en las ciudades mexicanas.
19. Considerando que anualmente se forman del orden de 300 mil hogares, de los cuales pueden acceder a la vivienda formal unos 75 mil e ingresan a la informalidad o se hacinan en el parque de viviendas existente del orden de 225 mil familias; a esta cifra debieran sumarse las necesidades anuales de reposición de viviendas por ser inadecuadas o encontrase en mal estado.
20. Ya sea en el seno del Consejo Nacional de Vivienda, en las reuniones nacionales promovidas por éste (2002-2004) o en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano (2005).
21. Es el caso de los llamados Programas Sociales establecidos desde la década de 1980, que no han resuelto ninguno de los problemas de los pobres (educación, salud, abasto, suelo, vivienda, etc.), son administrados centralmente (con la participación de los otros ámbitos de gobierno), son claramente asistencialistas y tienen usos electorales. Plantean una paradoja sobre qué le toca a cada ámbito de gobierno; ¿corresponde al gobierno federal entregar becas a cada niño y poner el piso a una vivienda, mientras no existe una política nacional de suelo para las metrópolis?
22. Esta idea alude al conjunto de instituciones, actores sociales y prácticas que se originan en la política de Reforma Agraria, desarrollada entre la década de 1920 y la de 1980, y que tienen como gran propósito "defender" los derechos agrarios adquiridos por ejidatarios y comuneros. Dado que la legislación agraria le otorga facultades territoriales al Comisariado Ejidal y a la Asamblea Ejidal, han entrado en competencia con las autoridades municipales responsables de la planeación urbana, en las áreas periurbanas de buena parte de las ciudades.
23. Esta realidad se extiende a otras ciudades de América Latina. En Brasil, en los años recientes, el número de residentes de favelas ha crecido cinco veces más que el de los pobres (Smolka, 2003).

vación satelital, acompañada de trabajo de campo– y de un enorme esfuerzo de coordinación intergubernamental, hasta ahora muy limitado.

16. Porque desde la segunda mitad del siglo pasado, a partir del inicio de los procesos masivos de industrialización y urbanización del país, no más de 40% de las familias ha podido acceder a la vivienda formal, ya sea por su ingreso o por su calidad laboral.
17. En el año 1983 las autoridades agrarias estimaron la magnitud de la irregularidad entre 10 y 15 millones de habitantes en terrenos ejidales; en el año 1989, al anunciarse el Programa Corett-Solidaridad, el nivel del rezago existente se fijó en casi 2 millones de lotes (del orden de 10 millones de habitantes).
18. En términos del número de familias que se asientan por año irregularmente en las ciudades mexicanas.
19. Considerando que anualmente se forman del orden de 300 mil hogares, de los cuales pueden acceder a la vivienda formal unos 75 mil e ingresan a la informalidad o se hacinan en el parque de viviendas existente del orden de 225 mil familias; a esta cifra debieran sumarse las necesidades anuales de reposición de viviendas por ser inadecuadas o encontrase en mal estado.
20. Ya sea en el seno del Consejo Nacional de Vivienda, en las reuniones nacionales promovidas por éste (2002-2004) o en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano (2005).
21. Es el caso de los llamados Programas Sociales establecidos desde la década de 1980, que no han resuelto ninguno de los problemas de los pobres (educación, salud, abasto, suelo, vivienda, etc.), son administrados centralmente (con la participación de los otros ámbitos de gobierno), son claramente asistencialistas y tienen usos electorales. Plantean una paradoja sobre qué le toca a cada ámbito de gobierno; ¿corresponde al gobierno federal entregar becas a cada niño y poner el piso a una vivienda, mientras no existe una política nacional de suelo para las metrópolis?
22. Esta idea alude al conjunto de instituciones, actores sociales y prácticas que se originan en la política de Reforma Agraria, desarrollada entre la década de 1920 y la de 1980, y que tienen como gran propósito "defender" los derechos agrarios adquiridos por ejidatarios y comuneros. Dado que la legislación agraria le otorga facultades territoriales al Comisariado Ejidal y a la Asamblea Ejidal, han entrado en competencia con las autoridades municipales responsables de la planeación urbana, en las áreas periurbanas de buena parte de las ciudades.
23. Esta realidad se extiende a otras ciudades de América Latina. En Brasil, en los años recientes, el número de residentes de favelas ha crecido cinco veces más que el de los pobres (Smolka, 2003).

24. Como parte del proyecto latinoamericano INFOMERCADOS, en el que participan especialistas de las ciudades de Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Caracas y ZMVM.
25. Una confirmación de ello es que, según datos de 1996, el cobro del predial en el país representó tan sólo 0.44% del PIB, y asimismo corresponde a 55% de los ingresos totales de los gobiernos locales; la totalidad de los ingresos de todos los municipios representa no más de 10% de todos los ingresos públicos del país. En comparación con otros países, ya en 1992 en sociedades desarrolladas el impuesto predial representaba hasta 4% del PIB, mientras que el impuesto a la propiedad como proporción de los ingresos totales del gobierno local (estatal o provincial y municipal), en países más desarrollados como Australia, Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, representaba 97, 81 y 74.5%, respectivamente. Datos extraídos de Ordoño, *et al.* (1998) y Zarzosa (1997).
26. La información que ofrece la academia es muy distinta, al grado que las diferencias son del orden de 20 puntos porcentuales (cuadro 1), por lo que la estimación oficial sobre la pobreza urbana y consecuentemente, sobre la informalidad y el precarismo, debe considerarse apenas como un indicio de la magnitud de estos fenómenos.
27. Dos estudios coordinados por quien esto escribe, sobre la metropolización en México (Iracheta, 2007) y sobre los mercados de suelo urbano informal de bajo ingreso (INFOMERCADOS), permiten aportar algunas observaciones sobre las formas en que se está urbanizando la pobreza –principal pero no únicamente– en el Valle de México y en el de Toluca.
28. Forma coloquial de referir el proceso de especulación con tierra vacante dentro de áreas urbanas.
29. En las dos metrópolis analizadas aparece recurrentemente este fenómeno. En la Zona Metropolitana del Valle de México, en municipios mexiquenses como Chimalhuacán, y en la Zona Metropolitana de Toluca, en municipios como Lerma y San Mateo Atenco. En la primera se han invadido (y luego vendido) tierras desecadas del lago de Texcoco y en la segunda, tierras desecadas de la Ciénega del Río Lerma.
30. Proyecto INFOMERCADOS, 2006.
31. Algunos indicios del valor que adquiere la vivienda se detectaron al preguntar sobre los "atributos económicos" que valorizan el inmueble. Muchas personas contestaron con elementos no económicos: "El valor que tiene esto es que empezó de la nada"; "Para mí, toda mi vivienda tiene valor, porque es mía".
32. Destacan: Infonavit, Fovissste, Fonhapo, SHF, los organismos de vivienda en las entidades federativas, todos ellos coordinados por la Comisión Nacional de Vi-

vienda (Conavi). Durante el periodo 2000-2006, este conjunto de instituciones entregó del orden de 3 millones de créditos habitacionales en todo México, generando un número cercano de nuevas viviendas, la mayor parte de ellas en conjuntos habitacionales. Todas las operaciones se realizan por desarrolladores privados, correspondiendo a los organismos administrar los créditos habitacionales y los fondos de vivienda de los trabajadores.

33. Los trabajos realizados durante los últimos años por el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México con la UNAM, coordinados por los arquitectos José María Gutiérrez y Arturo Mier y Terán en diversos barrios de la ZMVM han documentado esta aseveración.

34. Véase los textos editados por Gustavo Garza (1996) relativos a una valoración de la planeación urbana en 1996, en los que, quien esto escribe, publica una nota sobre la planeación del suelo urbano. Igualmente, el texto de Alberto Rébora, en Iracheta (2004), elaborado como parte de una investigación de El Colegio Mexiquense sobre el suelo urbano.

35. Véase, Iracheta (1984), donde se analizaron todas las promociones inmobiliarias relevantes con uso habitacional, autorizadas por el gobierno estatal en la ZMVM, quedando claro cómo unos cuantos grandes promotores se hicieron de tierra ejidal (con el apoyo gubernamental); desarrollaron miles de residencias y no hubo oferta alguna para los más pobres, perdiendo el gobierno la oportunidad de utilizar el control que tenía sobre la tierra para promover ciudades más ordenadas, justas y sustentables. Fue el negocio inmobiliario la razón prioritaria que guió las expropiaciones y por ello, se careció desde el principio de espacio público para todo tipo de usos, siendo estas áreas en la actualidad sumamente desordenadas, densas, carentes de espacio público y segregadas.

36. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural, creado por ley en febrero de 1970, hasta 1981, cuando en su lugar se crearon instituciones de vivienda en cada entidad federativa, apoyadas por el fideicomiso constituido en Banobras.

37. <www.infonavit.org.mx>. Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores; Fovisste: Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado; Fonhapo: Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

38. Aunque la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), responsable federal de regularizar e incorporar suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, pasó a formar parte formal del llamado sector urbano al sectorizarse gubernamentalmente con Sedesol, en muchas de sus prácticas sigue siendo del sector agrario.

39. Corresponde a los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero en la ZMVM y el municipio de Toluca en la ZMT. Esta metrópoli es el área más dinámica en la expansión de la ZMVM a nivel megalopolitano. Corresponde al proyecto INFOMERCADOS antes referido.
40. Este fenómeno de "solidaridad" entre grupos sociales de bajo ingreso en las ciudades se ha convertido en un fenómeno muy generalizado, especialmente en la ZMVM. Ya sean taxis piratas, conductores de transporte público (donde siempre existe algo ilegal), vendedores ambulantes, peticionarios de cualquier tipo de servicio o equipamiento y comunidades en asentamientos informales, resulta fácil sumarlos para presionar, cada vez con más violencia, para que sean atendidos. Los gobiernos han mostrado una creciente incapacidad para, por una parte, enfrentarlos cuando actúan ilegal y violentamente, y, por la otra, para gestionar y resolver con ellos los múltiples problemas y atropellos de que son objeto. El resultado es un creciente deterioro del Estado de Derecho y la ruptura de arreglos institucionales para la convivencia en comunidad. Esta fuerza y la tendencia a que se consolide como "forma de participación y gestión social", inhibe a las autoridades para actuar de acuerdo con la ley, por lo que las perspectivas son una tendencia a su generalización, con la consecuente pérdida de capacidad de gobernar en diversas áreas de las ciudades y sectores de la economía y la sociedad.
41. Los siguientes testimonios de los entrevistadores del proyecto INFOMERCADOS son aleccionadores respecto al papel que tiene la organización en los asentamientos informales y la percepción de la población sobre quién les "resuelve" sus problemas de vivienda: "En algunos casos se aprovechan del nivel de ignorancia de las personas, porque en general no saben leer y escribir, no saben qué están firmando, o a qué van a un mitin, a una reunión, o a una plaza. Simplemente van porque es una obligación, una forma de pago moral que tienen que hacer por haber obtenido un terreno o vivienda". "La participación en los mítines es una responsabilidad moral y económica, un requisito que tienen que cumplir como parte de este contrato o convenio". "Para mí, en Chimalhuacán hay gente que sí tiene claro quién es el gobierno y quién es la organización, saben que el gobierno no arregla sus problemas y lo que tienen claro también es que quien arregla los problemas es la organización. La relación es entre la gente y la organización, es una relación de mucha confianza, porque como no saben leer, no les pueden dar un papel, todo es bajo palabra; entonces, sí hay algunos papeles pero en la realidad no valen, ¿no?; ellos confían porque Antorcha responde a sus necesidades, como la vivienda, y otros..."

42. Si bien predomina la población con primaria incompleta (del orden de 19.6%), sorprende haber encontrado en la investigación de campo que del orden de 3.4% de los jefes de familia en asentamientos informales cuenta con estudios de preparatoria, e incluso con licenciatura terminada 4.13%.

Tercera parte

Buenas prácticas y alternativas...

¿Y después de la irregularidad qué? Densificación habitacional en una colonia popular

María de los Ángeles Zárate López[1]

Introducción

El análisis del proceso de densificación habitacional como uno de los procesos de la dinámica urbana, tiene relevancia debido a la necesidad de lograr mayores aprovechamientos del espacio construido, considerando la escasez por definición del suelo urbano[2]. De forma general, este proceso se asocia a factores como la localización, la infraestructura instalada, el equipamiento y servicios, así como medios de transporte que propician que en determinados momentos ciertas zonas presenten una mayor demanda, y por tanto, un aumento del espacio construido.

La densificación habitacional hace referencia a "la creación de un mayor número de viviendas en un suelo ya habilitado urbanamente y con viviendas edificadas o en proceso de consolidación" (Castro y Riofrío, 1997: 73). En tal sentido, la densificación implica el aumento del espacio construido en una zona específica, y es un proceso que puede darse en sentido horizontal inicialmente y después vertical. La forma de medirlo es a través de la densidad ya sea de población, número de viviendas o metros cuadrados de construcción, por hectárea.

El contexto en el que comúnmente se han desarrollado estos estudios son las zonas centrales de la ciudad, por ser las más consolidadas y en las que esta dinámica adquiere mayor relevancia; mientras que para el presente análisis se ha elegido el contexto de una colonia popular de origen irregular, con la finalidad de poder estudiar las particularidades que se presentan en este tipo de zonas, como parte también de su propia dinámica.

El caso de estudio que se ha tomado para el efecto es la colonia Santo Domingo, ubicada en la delegación Coyoacán, al sur de la Ciudad de Méxi-

co, formada a principios de los años 70 mediante una invasión, y por tanto con un proceso de consolidación muy avanzado, además de ser una zona que ha experimentado un cambio de localización periférica a una más "privilegiada" en la parte intermedia, lo cual se ha debido al crecimiento mismo de la ciudad.

Para el estudio se toma en consideración la revisión tanto de los factores internos como externos que inciden en la densificación, considerando entre los primeros las mejoras físicas de la zona, (mejoras de la vivienda e introducción de servicios), mientras que los segundos hacen referencia al contexto del área en cuestión (usos colindantes, relación con la estructura vial, equipamiento, transporte). Se toman también en consideración factores de otro orden que pueden incidir en el aprovechamiento del espacio, como son la planeación y las políticas públicas.

Metodológicamente se planteó un análisis temporal que tiene como finalidad determinar dos aspectos fundamentales, las causas del proceso y los agentes involucrados. Se ha dividido en los siguientes apartados: *a*) revisión de antecedentes históricos y consolidación del caso de estudio; *b*) medición del proceso de densificación habitacional; *c*) análisis de los factores tales como la localización, la vialidad y el transporte, la normatividad urbana y las políticas públicas que inciden en la zona; *d*) análisis de la valorización del suelo; *e*) caracterización del proceso de densificación habitacional, y *f*) determinación de los agentes generadores de la densificación. Es necesario aclarar que por tratarse de un proyecto aún en proceso, en este momento sólo se presentan los elementos teóricos que le dan fundamento a la investigación como la consolidación de los asentamientos irregulares y su transformación en colonia popular, las causas de la densificación habitacional en estas áreas, su inserción en el mercado formal, algunos avances logrados en la investigación referidos al caso de estudio y, finalmente, se establecen algunas reflexiones sobre los efectos del proceso de densificación en dichas áreas.

1. ANTECEDENTES

El problema de los asentamientos irregulares tiene su origen en la demanda de vivienda de una población que no puede acceder a ella a través del sector privado o público, y surge en nuestro país desde la década de los años 40, convirtiéndose en una práctica generalizada a nivel de Latino-

américa en los 70, con fuertes repercusiones de carácter social, político, económico y, por supuesto, de índole espacial.

En lo social, el surgimiento de los asentamientos irregulares generó lo que se conoce como el movimiento urbano popular, el cual tenía como motor principal la búsqueda de la reivindicación de las demandas urbanas de los grupos asentados en estos lugares, y cuya fuerza se centró en la organización de los colonos, tanto para mejorar sus condiciones de vida al interior de sus colonias como para exigir ante las autoridades correspondientes el cumplimiento de sus demandas relativas a la dotación de servicios y la regularización de su propiedad.

Políticamente, pueden señalarse dos aspectos importantes, el primero es la reacción y relación del Estado ante este problema, que en general y con el paso de tiempo se tradujo en la aceptación del mismo, creándose una serie de instituciones que desde los años 70 se han encargado de atender particularmente la parte relativa a la propiedad, estableciendo el mecanismo de la "regularización" como respuesta. El segundo aspecto es el manejo político de estos grupos, el cual dio origen a lo que se conoce como "clientelismo", aprovechado para la obtención de votos a cambio de la atención a las demandas planteadas.

En el ámbito económico se dio la conformación de un mercado "informal" de suelo, el cual actúa al margen de la legalidad jurídica y normativa, constituyéndose actualmente en el medio más común de acceder a un lote por parte de la población de menores ingresos.

En el ámbito espacial, los asentamientos irregulares, producto al inicio de invasiones y actualmente de fraccionamientos ilegales en su mayoría, se convirtieron en el camino adoptado, por la parte de la población que no puede acceder a una vivienda a través del mercado formal, pese a las implicaciones que esto trae consigo, y que se traducen en vivir en condiciones insalubres, carencia de servicios, inseguridad física al asentarse en lugares inadecuados, así como inseguridad legal en la propiedad de su vivienda. Todo lo anterior, con la expectativa de poder construir una vivienda en el transcurso del tiempo y obtener un título de propiedad que les permita conformar un patrimonio.

Lo anterior dio origen a una forma de expansión de las ciudades denominada "urbanización popular", mediante la cual se ha construido una parte importante del área urbana actual, y que si bien se ha constituido en una respuesta a la necesidad de vivienda de los sectores de menores ingre-

sos, de manera particular ha implicado para ellos el tener que pasar por un largo proceso de construcción de su vivienda.

Generalmente, estos asentamientos han dado en formarse en la periferia de la ciudad, pero al ir pasando el tiempo, la expansión de la mancha urbana les ha conferido una localización hacia la parte intermedia, debido a lo cual, estas áreas, al igual que las zonas que tuvieron su origen dentro del mercado formal, pueden verse sujetas a las presiones de transformación del uso, similares a las que se dan en zonas centrales e intermedias, aunque en menor magnitud, y que obedecen a cambios en el aprovechamiento del suelo debido a la necesidad de hacer más redituable la utilización de los predios, favorecida por la infraestructura con que cuentan, una mejor localización, acceso a equipamiento y medios de transporte, lo cual puede generar a la vez un aumento en el valor del suelo y tener como consecuencia la densificación de la vivienda; aunque es necesario aclarar que este proceso de densificación no puede generalizarse para todas las colonias populares y que esto dependerá directamente del contexto en el que ellas se ubiquen.

2. Proceso de consolidación de las colonias populares

El proceso de consolidación hace referencia a la transformación que van experimentando estas zonas con el transcurso del tiempo, y es definida por Negrón (2003: 510) como "el contar con mejorías físicas visibles, en dos ámbitos: interno, a cargo de los residentes de la zona, que comprende la autoconstrucción progresiva de vivienda, la construcción de pequeñas zonas comerciales y de servicios locales, y el externo, realizado por la intervención de las autoridades con instalación de redes de infraestructura y equipamientos".

A estos aspectos habría que agregar el proceso de regularización, el cual es un factor que tiene diversas consecuencias a nivel de la vivienda y de la zona, entre las que se destaca el brindar seguridad a los nuevos propietarios, y por otro lado, facilitar la llegada del mercado inmobiliario formal a la zona. A continuación se presentan cada uno de estos factores.

2.1. Evolución de la vivienda

La evolución de la vivienda es un aspecto fundamental a analizar en el proceso de transformación de estas zonas, debido a que es el componente

esencial de las mismas. Este proceso de construcción de la vivienda realizado por los mismos usuarios, se ha denominado "autoconstrucción", y se caracteriza además por carecer de apoyos o aportes específicos (financieros, técnicos, legales, políticos) de las instituciones (incluyendo el Estado) o de otros sectores sociales (Pelli, 1994: 28).

Sobre las etapas que se dan durante la transformación de este elemento, coinciden distintos autores como Cortés (1986), Bazant (1992) y Lango (1994) en señalar que se inician con una etapa de vivienda precaria o provisional y el último grado alcanzado es el de la vivienda consolidada o "terminada", pasando por etapas intermedias de vivienda en proceso de consolidación (inicial o de expansión).

Dichas etapas están definidas primeramente por el tipo de materiales que se utilizan en la construcción y conforme avanza el proceso, aumenta su calidad. En segundo lugar, se asocian también al tipo de familia que habita la vivienda, la cual a su vez va evolucionando conforme pasa el tiempo (de familia nuclear a familia extensa y familia compuesta), incluyendo junto a este aspecto el nivel de ingresos; y en tercero, con factores como la regularización de la propiedad, los servicios públicos y la accesibilidad de la zona.

2.2. Introducción de servicios

La introducción de servicios de agua, luz, drenaje y pavimentación mejora no sólo las condiciones físicas de la zona, favorece principalmente las condiciones de salubridad de sus habitantes. Inicialmente los servicios se obtienen de forma provisional, el agua se obtiene por pipas, la luz "colgándose" de las líneas cercanas y la instalación sanitaria se resuelve con letrinas. Con el paso del tiempo se va contando con los servicios integrados a la infraestructura urbana, el primero en llegar es por lo general la electricidad, y con respecto al agua y drenaje, en ocasiones, se da la participación de los habitantes de estas zonas en la instalación de los mismos.

Otro de los servicios que es de suma importancia es la pavimentación de las vialidades que facilita la llegada del transporte público y, por tanto, mejora la accesibilidad de la zona y facilita el acceso de sus habitantes a sus lugares de trabajo y a zonas de equipamiento y servicio.

Por otro lado, respecto a la relación entre la introducción de servicios y la regularización de la propiedad, que para algunos pudiera representar un

obstáculo para la obtención de los primeros, Duhau (1998: 245) señala que "ni la regularización se presenta como una condición necesaria para la introducción de los servicios públicos, ya que en muchos asentamientos la misma se efectúa sin que estén regularizados y, a la inversa, el hecho de que un asentamiento haya sido regularizado no tiene como consecuencia necesaria la introducción de los servicios públicos, en tanto no obliga formalmente a la autoridad correspondiente".

2.3. Regularización de la tenencia de la tierra

Otro aspecto fundamental del proceso de consolidación es la regularización, la cual es un procedimiento que tiene por objeto la expedición de títulos de propiedad a favor de los poseedores de los lotes que forman un "asentamiento irregular" (Azuela, 1997: 228). Para la realización de esta labor se han creado diversos organismos entre los que destacan primeramente el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el Estado de México; el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (Fideurbe) creado en 1973 y que dependía básicamente del Departamento del Distrito Federal, y después sería sustituido por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Ésta última es la encargada actualmente de la regularización de los asentamientos constituidos sobre terrenos ejidales de competencia federal, mientras que a nivel estatal existen organismos encargados de la regularización de los asentamientos en tierras de propiedad privada, como es el caso de la Dirección General de Regularización Territorial en el Distrito Federal (DGRT).

La regularización de una zona tiene diversas consecuencias, la primera de ellas es la seguridad que brinda a sus habitantes y por lo cual puede propiciar que inviertan más en la construcción de sus viviendas; como señala Tomas (1997b: 26) "los fraccionamientos cuya regularización está asegurada, se transforman bastante rápidamente en colonias estabilizadas, donde las familias no dudan en invertir su fuerza de trabajo y sus ahorros". De igual manera, la introducción de servicios puede verse favorecida con el proceso de regularización de la zona, aunque como se mencionó antes no es algo que se presente de forma automática.

Por otro lado, también a consecuencia de la regularización, se puede dar un aumento en el valor del suelo, ya que los habitantes están ahora sí

en posibilidades de vender de manera legal y asimismo, se favorece la llegada del mercado inmobiliario formal a estas zonas.

3. Densificación habitacional en una colonia popular

Específicamente en el caso de las colonias populares, Vega, (1997) y Bazant (1992) atribuyen las causas del proceso de densificación a varios factores, entre los que se encuentra primeramente el apoyo familiar, siendo lo más común cuando los jefes de familia permiten que sus hijos casados u otros familiares cercanos construyan su vivienda en su lote; o en su caso, se puede dar la ampliación de la vivienda en sentido vertical. Lo anterior se ve favorecido también por los servicios y localización con que cuente una zona determinada, y que la vuelven atractiva para la población.

Asimismo, Vega (1997: 312) señala también que la densificación puede deberse al hecho de que "particulares compren un lote en estas zonas para construir varias viviendas con el objeto de rentarlas, lo cual representa, generalmente un negocio en pequeña escala que surge poco después de la llegada de los primeros pobladores y que adquiere cierta importancia cuando el asentamiento se ha consolidado".

A estos dos factores que consideran por un lado la utilización de la vivienda con un valor de uso, y por otro, con un valor de cambio, habría que agregar dos modalidades, la primera es aquella en la que las mismas familias amplían su vivienda para utilizar una parte de la misma como un negocio comercial o para renta de una habitación y la segunda, la compra de predios o construcciones no muy consolidadas, con la finalidad de construir vivienda para renta o venta.

4. Integración de la producción informal de vivienda al mercado inmobiliario

Como se mencionó anteriormente, la regularización es un proceso que permite la integración al mercado inmobiliario formal de la vivienda generada en los asentamientos irregulares, ya que de acuerdo con autores como Legorreta (1984), Duhau (1991) y Tomas (1997a), el contar con los títulos de propiedad permite poder comercializar la vivienda, ya que se facilita su venta, debido a la seguridad que proporcionan estos documentos. Citando a Roberts, Duhau (1991: 150) añade que las evidencias disponibles in-

dican que "la base de la supervivencia urbana en México reside en la vivienda individual y en las numerosas estrategias desarrolladas para obtener más ingresos", pero además, que ese papel de la vivienda individual no viene dado para los sectores populares solámente por su valor de uso, sino también por su valor mercantil.

Esta integración de las viviendas populares al mercado inmobiliario es un proceso que se inicia con la incorporación del suelo periférico a usos urbanos y que ha sido descrito por Legorreta (en Delgado y Perló, 2000: 89-90) de la siguiente forma: primeramente se da una "invasión de terrenos controlada por los promotores inmobiliarios, sigue con la incorporación de valor, por medio del trabajo de los ocupantes, y culmina con la aparición de los aparatos del Estado para regularizar la tierra".

De acuerdo con Cortés (1986: 140-145), la regularización produce adicionalmente que los colonos se vean ahora como propietarios de un bien de alto valor por el simple hecho de haber entrado al mercado, y externamente la presión para vender se debe a aquellos que ven en la nueva colonia, ahora regularizada y con servicios, una buena opción.

5. Avances de investigación

En este apartado se presentan algunos de los aspectos en los que se ha logrado avanzar con respecto a lo establecido en la metodología, tomando en consideración que son análisis y resultados preliminares en los que aún es necesario profundizar.

5.1. El caso de estudio. Santo Domingo, Coyoacán

Al respecto de la formación y evolución de la colonia Santo Domingo, Coyoacán, existen diversos estudios que se han tomado como base para conformar un panorama general de los antecedentes del caso de estudio.

La ubicación de la colonia se encuentra en Vega (1997: 298), descrita de la siguiente manera: Santo Domingo de los Reyes se localiza al sur de la Ciudad de México, en la delegación política de Coyoacán. Ocupa una extensión de 2.5 km^2. Está ubicada en la zona llamada de "Los Pedregales". Colinda al norte con la colonia Romero de Terreros, al sur con la colonia Pedregal de Carrasco, al oriente con la colonia Ajusco y al poniente con el pueblo de Copilco y los terrenos de la Universidad Nacional Autónoma de México, conocida como Ciudad Universitaria.

En el estudio del proceso de formación de la colonia, Ward (1978: 105-106) establece que la colonia se formó propiamente a partir de una invasión masiva realizada en un predio de origen comunal el 1° de septiembre de 1971, donde se asentaron a los 4 días, entre 4 mil y 5 mil familias (20 mil personas), y para 1975 el total era de cerca de 60 mil habitantes.

Posteriormente a la invasión y para llevar a cabo el proceso de regularización en la colonia, se contó con la participación de diversas instituciones que estuvieron involucradas en el transcurso del tiempo. Entre ellas se encuentran el INDECO (1971), la Procuraduría de Colonias Populares, Fideurbe, Codeur (Comisión para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1976-1982) y finalmente la DGRT, que fue la que finalmente completó el proceso de regularización en la colonia.

La introducción de servicios a la colonia, que inicialmente se resolvió de forma provisional, se vio en un principio limitada por las características del terreno, ya que el suelo de la zona se caracteriza por ser en su totalidad de piedra volcánica, lo que también influyó en la generación de su traza irregular; aquí cabe destacar que fue fundamental la organización y participación de los colonos para la obtención de los mismos. A partir del estudio realizado por Valderrama (2001), se relaciona la llegada de los servicios a la colonia en el siguiente orden:

- En 1975 inició la electrificación formal de la colonia.
- Respecto al agua potable, en 1979 el delegado en turno de Coyoacán estableció un acuerdo con los habitantes del Pedregal consistente en que la demarcación absorbería el costo de la obra, pero cada vecino tendría que cavar la zanja a lo largo de su vivienda para introducir la red de agua potable, y al parecer en 1981 todas las viviendas contaban ya con agua potable.
- En 1995 se inicia la construcción de drenaje que concluyó en 1998.
- El asfaltado se inició a partir de 1975 y se finalizó en 1992, y permitió la llegada del transporte público con microbuses inicialmente, y después con las combis.

Es importante señalar que en 1983 el acceso a la colonia se facilitó aún más debido a la construcción de las estaciones del metro Universidad y Copilco ubicadas al sur y poniente de la colonia respectivamente. En la actualidad se cuenta con rutas internas que comunican la colonia con Taxqueña, Huipulco

Villa Coapa, el centro de Coyoacán, Tlalpan, San Ángel y Xochimilco, mientras que del paradero del metro Universidad salen rutas que la comunican hacia el sur y oriente de la ciudad.

En cuanto a la evolución de la población, "según el Censo total de Regularización de 1976, Santo Domingo contaba con 7,500 lotes para vivienda, donde radicaban 12,200 familias con un tamaño medio de 5 personas, esto es, con una ocupación de 1.63 familias por lote y una población aproximada total de 61 mil habitantes, que se traduce en 8.13 individuos por lote, ocupados, en principio, por familias nucleares jóvenes con hijos pequeños" (Valderrama, 2001: 66). De acuerdo con el Censo de 1990, tomando como referencia los AGEBs, la colonia contaba aproximadamente con 84,164 habitantes, y para el año 2000, la población aumentó a 84,644.

5.2. Medición del proceso de densificación

Para la medición del proceso de densificación se utilizaron los AGEBs de 1990, 1995 y 2000, con los cuales se revisaron los cambios en la densidad poblacional, y se encontró que para 1990 la densidad en la colonia era de 294 hab./ha, para 1995 ascendió a 307 hab./ha, mientras que para 2000 se registró un descenso con respecto al año anterior, ya que pasó a 296 hab./ha. En cuanto a las modificaciones que se presentaron a nivel de los AGEBs que integran la colonia, se encontró que la zona contigua al Eje 10 Sur fue la que presentó un aumento constante, de lo cual se desprende que la densificación al interior de la colonia es un proceso diferenciado. Sobre lo anterior, es necesario mencionar que aún se requiere realizar también el análisis de la evolución en la densidad de construcción, la cual puede explicar la transformación física de la zona para determinar si se está presentando un aumento del espacio construido, como un análisis independiente del anterior.

5.3. Revisión de otros factores que influyen en la densificación

Localización. La localización que actualmente presenta la colonia es muy diferente a la que presentaba en sus orígenes, ya que cuando surgió en los años 70, formaba parte de la periferia de la ciudad, mientras que actualmente los límites de la mancha urbana la han sobrepasado, y por tanto se ubica en un área totalmente consolidada, cercana al centro de la delegación Coyoacán a la que pertenece, con acceso a equipamientos y centros comer-

FOTO 1

CONTEXTO DE LA COLONIA SANTO DOMINGO



Fuente: Google Earth

ciales de importancia incluso a nivel de la ciudad, y donde destaca su colindancia con la Universidad Nacional Autónoma de México, la que ha sido un factor de suma importancia para su transformación (véase foto 1).

Vialidad y transporte. La colonia está rodeada por vialidades primarias y secundarias entre las que se encuentran el Eje 10 Sur, la Avenida Delfín Madrigal y la Avenida Aztecas-Avenida del Imán, las cuales se conectan a su vez con dos de las principales vialidades de la estructura urbana a nivel ciudad, como son el Periférico Sur y la Avenida de los Insurgentes.

En cuanto al transporte público, como se mencionó anteriormente, la colonia cuenta con rutas que circulan por su interior y que la comunican hacia otras áreas de la ciudad como San Ángel, Huipulco, Villa Coapa, colonia Ajusco, Taxqueña y el propio centro de la delegación Coyoacán. A lo anterior se suma la colindancia con la estación del Metro Universidad que también la comunica al resto de la ciudad, y la cercanía con la estación del Metro Copilco de la misma línea.

Normatividad urbana. La normatividad urbana que ha incidido en la colonia es la correspondiente a los planes y programas que han existido

para la delegación Coyoacán (versiones 1982, 1987 y 1997), los cuales han establecido normas acordes con las características de la zona, e incluso en los tres casos se han establecido mayores niveles de densidad que aquellos con los que cuenta la colonia.

5.4. Análisis de la valorización del suelo

El análisis de la valorización del suelo en la zona tiene la finalidad de establecer si se ha presentado un aumento en el valor del mismo en el transcurso del tiempo, ya que es un reflejo del aumento de la demanda en la zona, ocasionado por la mejora en las condiciones físicas y de localización de la colonia, y porque es un factor que provoca que se dé un uso más intensivo, con el que se pueda soportar el costo de los terrenos.

Para este análisis se tomaron como fuentes publicaciones periódicas, ya que permiten establecer antecedentes históricos difíciles de obtener a través de otras fuentes. Las publicaciones elegidas fueron el semanario *Segunda Mano* y el periódico *El Universal*, tomándose las ofertas que se encontraron los días viernes, sábado y domingo de cada semana. Los cortes para realizar la recolección de ofertas coinciden con los datos estadísticos con que se cuenta, además de ser años determinantes en la evolución de la colonia, y son los siguientes:

1990. Se toma como inicio del análisis considerando el tiempo aproximado de consolidación de 20 años. Para este año la colonia tenía luz, agua potable y pavimentación en las principales calles, contaba además con algunas rutas de transporte y la estación del Metro Universidad.

1995. En ese año se finalizan los trabajos de pavimentación y se inicia la introducción de drenaje.

2000. Para este año la colonia contaba con la regularización de 11,527 lotes, lograda en 1996 por parte de la Dirección General de Regularización Territorial en el Distrito Federal (DGRT), mientras que en 1998 finaliza la introducción de drenaje.

Actualmente se cuenta con todos los servicios, vías de comunicación y transporte, acceso a zonas comerciales y equipamientos.

Como se comentó, se hizo la revisión de dos publicaciones periódicas, pero sólo se presentan los resultados de las ofertas encontradas en el semanario *Segunda Mano* ya que fue en éste donde se pudo extraer la mayor cantidad de ofertas de terrenos (véase tabla 1). Los resultados con respecto al precio promedio del metro cuadrado de suelo fueron analizados y transformados a precios constantes, utilizando para ello el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Los valores obtenidos consideran sólo el precio de oferta, ya que por ser una revisión histórica, no se cuenta con el precio de venta para el análisis, por lo cual pueden estar sobrevaluados; sin embargo se presentan como un análisis preliminar de la valorización.

TABLA 1

Año	Ofertas de terrenos encontradas
1990	7
1995	13
2000	13

Fuente: Semanario *Segunda Mano*.

Respecto a los resultados, se observa que en el transcurso del periodo analizado (1990-2000) el metro cuadrado de terreno en la colonia aumentó 44% su valor, presentándose un descenso intermedio en 1995, que puede estar asociado a la crisis económica de 1994 (véase tabla 2). El aumento del valor del suelo en el periodo establecido puede asociarse no sólo con la consolidación de la colonia y con el aumento natural de los precios, puede indicar una mayor demanda y estar ligado a una escasez lógica de terrenos en venta debido a la saturación de la zona, lo cual incide también en el aumento de los precios.

TABLA 2

Año	Precio promedio de suelo/m²
1990	2,556.08
1995	880.13
2000	3,685.60

Fuente: Elaboración propia.

5.5. Caracterización del proceso de densificación habitacional

Para la caracterización del proceso de densificación habitacional se realizó un recorrido de campo con la finalidad de detectar aquéllos inmuebles en los que se estuviera presentando un proceso de densificación más intenso, que en este caso corresponden a los inmuebles con una altura igual a 4 niveles o más, ya que el común en la zona es de 2 a 3 niveles de construcción. Con base en este levantamiento se detectó que a la fecha de su realización existían en la colonia 240 inmuebles de 4 niveles y más, los cuales están distribuidos en su mayoría sobre las vialidades primarias que limitan la colonia, así como las principales vialidades de circulación al interior de la misma. Los inmuebles presentan una diversidad en sus características físicas, de tal manera que se puede hablar de tres tipos, seguramente asociados con distintos procesos constructivos y distintos participantes, y son los siguientes:

Autoconstrucción

En este tipo de inmuebles se observa de forma directa un proceso constructivo que al parecer sigue siendo la autoconstrucción, en su mayoría no presentan acabados, no se ve una intención de diseño, sino un crecimiento *per se*; incluso hay edificios en los que se observa que tienen largo tiempo de que la construcción está en proceso, o incluso en algunos casos detenida (véanse fotos 2 y 3).

Construcción por encargo

En estos inmuebles se observa que existe una inversión de sus propietarios, ya que los diseños se ven más definidos, con mejores acabados y una estructura más definida, y aunque también puede observarse que el tiempo de su construcción es variable, se ve una intención más clara de mejoramiento de la vivienda y un mejor aprovechamiento del espacio (véanse fotos 4 y 5).

Promoción inmobiliaria

En estos inmuebles se observa una estructura claramente definida, acabados de mejor calidad y un diseño más elaborado, incluso en algunos casos se encontró publicidad para la promoción de los departamentos de que se componen (véanse fotos 6 y 7).

Fotos 2 y 3

Densificación por autoconstrucción





Determinación de los agentes generadores del proceso de densificación

Conocer los agentes que están interviniendo en el proceso permite establecer quiénes y por qué están construyendo en la zona, así como los medios con que cuentan. De igual manera resulta relevante determinar qué población está ocupando los inmuebles, si es originaria de la zona o de otros lugares.

Atendiendo a lo observado durante el trabajo de campo ya realizado, se puede plantear la existencia de tres tipos de actores que están generando la densificación habitacional en la colonia, a reserva de que esto se verifica-

Fotos 4 y 5
Densificación por encargo





rá en una posterior investigación de campo que forma parte también del proyecto, en la que se aplicarán encuestas y entrevistas para determinarlo con precisión.

El primero de los actores corresponde a los mismos habitantes de la colonia que amplían su vivienda, con fines de uso y para atender las necesidades de la misma familia, o como se comentó, corresponde al apoyo familiar, en el que se permite a los hijos construir su vivienda cuando se casan, o a algún familiar cercano.

En segundo lugar están los que al igual que los anteriores, aprovechan parte de la vivienda para su uso familiar y otra parte para obtener un ingreso extra, mediante la renta de parte de la vivienda, lo cual les permite solventar sus gastos y asimismo ir mejorando las condiciones de su vivienda.

Fotos 6 y 7

Densificación por promoción inmobiliaria





Finalmente, otro de los agentes que está haciendo su aparición en la zona son las constructoras, para las que resulta atractivo hacer edificios de departamentos, pues aprovechan su localización particular y desarrollan conjuntos pequeños, ya que realmente no existen baldíos que permitan grandes desarrollos, que en las condiciones actuales implicarían la compra y demolición de varios inmuebles para que se pudiera dar un mayor aprovechamiento de los mismos.

6. Conclusiones

Como conclusiones del proceso de densificación en la colonia Santo Domingo, al momento podemos señalar que los cambios que ha experimentado a más de 35 años de su formación han incidido en la mejora de sus

condiciones físicas, convirtiéndola en una zona consolidada, en la que se puede dar un mayor aprovechamiento del suelo ya sea en beneficio de sus mismos habitantes o de población demandante proveniente de otras áreas. Respecto a los agentes que están actuando en la zona, de manera preliminar se puede establecer que se está dando el aumento en el tamaño de las viviendas, originado por la necesidad familiar y por la llegada paulatina del mercado inmobiliario, y ambos procesos tienen como efecto la transformación de la imagen urbana de la zona.

Por otra parte, haciendo una reflexión sobre las posibles consecuencias que la densificación puede ocasionar, podemos señalar que podría haber efectos tanto al exterior como al interior de la colonia. Así, a nivel general de la ciudad, un buen aprovechamiento de las zonas interiores puede evitar la expansión innecesaria con sus consecuentes costos económicos y ambientales. Sin embargo al interior de estas zonas debe tomarse en cuenta la capacidad de la infraestructura instalada, ya que de lo contrario se podrían generar problemas en los servicios, que de hecho en el caso de Santo Domingo se están presentando, como son la falta eventual del abastecimiento de agua potable así como la saturación del drenaje, que provoca inundaciones a las viviendas en época de lluvias. Asimismo, lo reducido de las vialidades en algunas partes de la colonia, con el aumento del número de viviendas y por tanto el número de automóviles circulando al interior, puede generar problemas de tránsito.

Finalmente, en cuanto a la expansión de vivienda por la misma familia que se da sin una reglamentación, puede con el paso del tiempo generar otro tipo de irregularidad, ya que no se realiza ningún tipo de subdivisión legal de los predios o constitución de régimen de propiedad en condominio, y en caso de fallecer los propietarios originales sin un testamento, se pueden quedar los hijos sin sus títulos de propiedad correspondientes, generándose nuevamente una situación de irregularidad en la propiedad.

Fuentes consultadas

Azuela, Antonio (1997), "Evolución de las políticas de regularización", en A. Azuela y F. Tomas (comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, IIS, PUEC, UNAM, México.

Bazant, Jan (2001), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Trillas, México.

___ (1992), *Autoconstrucción de vivienda popular*, Auris, Trillas, México.

Castro, Mariano y Gustavo Riofrío (1997), "La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú)", en A. Azuela y F. Tomas (comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, IIS, PUEC, UNAM, México.

Cortés, Xavier (1986), *Invasiones en Suelo Urbano*, División de Estudios de Posgrado, FA, UNAM, México.

Delgado, Alfredo y Manuel Perló (2000), *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec, México.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa, México.

— (1991), "*Urbanización popular y políticas de suelo en la ciudad de México*", en M. Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Colmex, México.

Lango, Mario (1994), "La autoconstrucción del hábitat popular: perspectivas frente a los cambios estructurales de la Economía y la Sociedad", en E. Martínez (coord.), *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*, Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Argentina.

Legorreta, Jorge (1984), *La autoconstrucción de vivienda en México. El caso de las ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México.

Negrón, Paula (2003), "La accesibilidad física a las zonas de trabajo y su relación con la consolidación de cuatro barrios ubicados en el Distrito Federal", en *Estudios Demográficos y Urbanos 54*, vol. 18, núm. 3, pp. 510-511.

Pelli, Víctor (1994), "Autoconstrucción. El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat popular en América Latina", en E. Martínez (coord.), *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*, Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Argentina.

Tomas, Francois (1997a), "Acerca de un modelo de regularización en la ciudad de México", en A. Azuela y F. Tomas (comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, IIS, PUEC, UNAM, México.

—(1997b), "Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina", en A. Azuela y F. Tomas (comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, IIS, PUEC, UNAM, México.

Valderrama, Ligia (2001), *La participación social en el ámbito urbano. El caso de Santo Domingo de los Reyes, Coyoacán*, tesis, UNAM, México.

Vega, Ana (1997), "La regularización de la tenencia de la tierra en Santo Domingo de los Reyes", en A. Azuela y F. Tomas (comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, IIS, PUEC, UNAM, México.

Ward, Peter (1985), "La autoconstrucción: ¿un mito o una solución a los problemas habitacionales?", en *Memoria de conferencias y mesa redonda: La vivienda popular en la Ciudad de México. Características y políticas de solución a sus problemas*, IG, UNAM, México.

Notas

1. Actualmente se encuentra elaborando el proyecto de tesis para obtener el grado de Doctora en Urbanismo, en el Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM. Correo e: maryzarate_urba@yahoo.com.mx
2. Este texto se deriva del proyecto de investigación denominado "La densificación habitacional como etapa posterior a la consolidación de las colonias populares. Causas y agentes promotores. Caso de estudio, Santo Domingo, Coyoacán, en el periodo de 1990-2005", el cual se está desarrollando actualmente como tema de tesis del Doctorado en Urbanismo, del Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por un replanteamiento de las bases institucionales de la gestión urbana en México

Alberto Rébora Togno[1]

Introducción

La presente ponencia se refiere a la gestión urbana, entendida como la intervención gubernamental para ordenar y acondicionar los procesos de crecimiento y cambio físico de las ciudades.

Parte de tres premisas:

- La ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos.
- La cooperación de los agentes públicos, privados y sociales como elemento central de una eficaz gestión urbana.
- El imperativo de definir con claridad el objeto de la planeación urbana y el papel a jugar por los tres niveles de gobierno, en particular del gobierno federal.

1. La ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos

No cabe la menor duda que a más de 30 años de expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) sus propósitos de alcanzar un desarrollo regional equilibrado –mediante el "ordenamiento territorial de los asentamientos humanos"–, así como de ordenar y acondicionar a las ciudades –mediante la "planeación y regulación de la fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población"– no se han cumplido.

En lo particular, con respecto al ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades –tema de la presente ponencia–, resulta evidente que los patro-

nes de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades, sobre todo en su expansión periférica, pueden caracterizarse como indiscriminados y anárquicos –por su discontinuidad, desarticulación y desorden flagrante en términos de localización y traza, en forma de mancha de aceite, a lo largo de las vías de comunicación–, dispersos –por su extensión y baja densidad–, segregados –entre ricos y pobres, lo que produce ciudades duales y fracturadas–, descapitalizados –por el déficit creciente de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, y su escaso mantenimiento– e insustentables –ocupando y importantes áreas agrícolas y forestales de su entorno–, con la excepción de unas cuantas ciudades[2] o porciones reducidas de ellas.

Esta situación se agudiza en las áreas metropolitanas que crecen sin concierto, carentes de una visión integral.

Lo expuesto no requiere de comprobación; basta con recorrer la periferia de nuestras ciudades para constatar su desarticulación, desorganización, disfuncionalidad y falta de soporte infraestructural; adentrarnos en cualquiera de las llamadas "colonias populares" para constatar su precariedad y desamparo, a pesar de los ingentes esfuerzos de sus pobladores para conformarlas; recorrer las carreteras que dan acceso a las ciudades principales para asombrarse ante el número, dislocación, tamaño, grisura, monotonía, falta de vitalidad y de calidad de vida de la mayoría de los conjuntos de vivienda de interés social que proliferan en la periferia de nuestras ciudades, lo cuales en la práctica conforman ciudades dormitorio.

El desarrollo anárquico, disperso, segregado y descapitalizado de nuestras ciudades es el resultado de múltiples procesos a través de los cuales los agentes privados, sociales y públicos del desarrollo urbano ocupan y acondicionan el territorio para dar respuesta a sus necesidades de espacio.

Destacan entre ellos –por su magnitud, efectos negativos y alto costo de oportunidad– dos procesos: el precarismo urbano incontrolado –con fórmulas cambiantes al paso del tiempo– y la desarticulada edificación masiva de vivienda de interés social –primero por los gobiernos y después por la industria del desarrollo y promoción de la vivienda–, procesos que demandan la gran mayoría del espacio urbano, pues la vivienda es el componente principal del desarrollo urbano.[3]

Dichos procesos incorporan masivamente tierra suburbana, así como reutilizan tierra al interior de las ciudades –aunque en proporción menor– para responder a las demandas crecientes de la población en materia de vivienda, equipamiento y servicios básicos generadas por la urbanización acelerada.

Los patrones y procesos irracionales de crecimiento y cambio físico urbano referidos impactan de forma significativa al desenvolvimiento nacional, impacto que puede ser visualizado tanto por sus secuelas económicas, sociales, ambientales y políticas negativas, como por su alto costo de oportunidad, en términos de los objetivos o logros prioritarios de la colectividad que dificultan o impiden alcanzar.

Ponen en riesgo el desarrollo urbano sostenido, incluyente y sustentable, e incluso la gobernabilidad de nuestras ciudades, según la opinión cada vez más generalizada de académicos, funcionarios y políticos.

Dejan en claro que la planeación de los asentamientos humanos es una "asignatura pendiente" y que las políticas y programas gubernamentales de suelo urbano –correctivos, a través de la regularización de la tenencia de la tierra, así como preventivos, mediante la constitución de reservas territoriales– y de edificación de vivienda de interés social que la han pretendido acompañar para dar respuesta a la problemática urbana, aunque han registrado avances, no han podido dar respuesta a los problemas que genera la urbanización del país.

2. La cooperación de los agentes públicos, privados y sociales como elemento central de una eficaz gestión urbana

Esta ponencia descansa en la genuina convicción de que una eficaz gestión urbana para ordenar y acondicionar las ciudades remite en lo fundamental a un problema de cooperación humana, de concertación de acciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano en la tarea de "hacer ciudad", regida por instituciones transparentes que establezcan reglas adecuadas y claras que den respuesta a las cambiantes circunstancias y necesidades que la sociedad organizada enfrenta.

Que la desarticulación e incluso contraposición generalizada de las acciones de gobiernos, desarrolladores, propietarios, grupos organizados; que la ilegalidad de la gran mayoría de sus acciones urbanas –en lo principal mediante la informalidad, aunque también a través de un porcentaje significado de las acciones reputadas de formales–; que el desacato consecuente generalizado de las prescripciones de la planeación de los asentamientos humanos; que el desinterés ciudadano prevaleciente por los problemas de la ciudad; en suma, que la "anomia" que padecemos en materia de desarro-

llo urbano[4] obedece a la insuficiencia, deficiencia, inadecuación, contradicción y falta de transparencia de las instituciones que rigen la planeación de los asentamientos humanos, lo que impone replantear las bases institucionales de la gestión urbana.

Al respecto, resulta importante considerar que los problemas urbanos que enfrentamos son el resultado, en importante medida, de la pobreza y el subdesarrollo nacional, problemas a los que la planeación urbana sólo de forma indirecta puede dar respuesta, pero que son en lo fundamental, bajo la óptica de la presente ponencia, el resultado de la desarticulación de las acciones y del desencuentro de los intereses de los agentes urbanos públicos, privados y sociales en los procesos de crecimiento y cambio urbano, a los que una eficaz gestión urbana debe dar respuesta.

3. EL IMPERATIVO DE REDEFINIR EL OBJETO DE LA PLANEACIÓN URBANA Y EL PAPEL A JUGAR POR LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, EN PARTICULAR DEL GOBIERNO FEDERAL

La planeación de los asentamientos humanos desde su instauración en la década de los setentas del siglo pasado intentó subsumir la planeación regional en la planeación urbana, campos de la gestión gubernamental interrelacionados pero diferentes en cuanto a objeto, método y autoridades responsables.

Al respecto, es importante precisar que la planeación urbana –de la competencia de los gobiernos locales, estados y municipios, con el apoyo del gobierno federal– se centra en la delimitación de los derechos del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, mientras que la planeación regional –de la competencia de los gobiernos de los estados y del gobierno federal– se centra en la asignación territorial de la inversión pública.

Lo expuesto no es mero prurito epistemológico; la vaguedad, imprecisión y confusión de los conceptos y propósitos consignados en la LGAH generó múltiples problemas –tales como la inexistencia de bases legales para la expedición de planes urbanos al inicio de la planeación de los asentamientos humanos–,[5] algunos de los cuales fueron superados, aunque muchos otros subsisten y se encuentran en la base del incipiente desarrollo institucional para una eficaz gestión urbana.

En consecuencia, resulta necesario precisar el objeto, ámbito territorial de aplicación, método, instrumentos y autoridades responsables de la

planeación urbana, con énfasis en el papel del gobierno federal en apoyo a las iniciativas de los gobiernos locales y la sociedad organizada, pues tal como lo expresa la respuesta del gato a la pregunta de Alicia sobre el camino que debía tomar –en el acertijo de *Chelshire*– ello "depende mucho de hacia adonde quieras ir".[6]

De forma genérica, para efectos de la presente ponencia, el objeto de la planeación urbana es el ordenamiento y acondicionamiento del territorio urbano, con centro en la economía del suelo y los derechos de la propiedad, de la responsabilidad de los gobiernos locales, bajo los lineamientos de política y con el apoyo del gobierno federal, en un sistema coordinado de gestión urbana.

Dicha precisión no habrá de darse por decreto; será el resultado de un proceso acumulativo de desarrollo institucional para delimitar y operacionalizar la planeación urbana en la administración pública, la academia, la legislación y la organización ciudadana, a medida que la sociedad experimente y se organice, que cree instituciones.

4. TESIS

La planeación urbana –entendida como la acción pública para ordenar y acondicionar el territorio urbano– es un factor determinante del desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades, así como del acceso de las mayorías a los satisfactores y servicios básicos, en particular la vivienda.

La intervención del Estado en los procesos urbanos ha existido, existe y existirá, en evolución constante, con denominaciones objeto y métodos cambiantes, conformando instituciones que se desarrollan y cambian a medida que se organiza la sociedad.

Así, entendemos que son funciones del Estado en el desarrollo urbano establecer instituciones para articular las acciones de los agentes privados, sociales y públicos a fin de distribuir equitativamente sus beneficios y costos, mitigar sus externalidades, proveer bienes colectivos, asegurar el acceso de las mayorías a los satisfactores y servicios básicos –en lo particular una vivienda digna– y garantizar la seguridad jurídica.

Que dichas instituciones o reglas del juego deben comprender al tema de la redistribución de la renta inmobiliaria, por ser elemento estratégico de la gestión urbana –su nudo gordiano–, tema que reviste en México gran

importancia,[7] por la feroz especulación que genera la urbanización acelerada e incontrolada y sus graves secuelas económicas, sociales y políticas –ineficiencia, concentración de la riqueza, empobrecimiento y segregación social–; ello impone la captura de las plusvalías[8] y su aplicación al financiamiento del desarrollo urbano.

Al respecto, resulta importante precisar que una eficaz e incluyente gestión urbana no eliminará la pobreza, el estancamiento de la economía, la desigualdad y la corrupción, entre otros graves problemas del país, pero es un factor estratégico para avanzar en su combate, por lo cual debe conferírsele una alta prioridad gubernamental.

En este contexto, la ***tesis de la ponencia*** es que la ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos a 30 años de su instauración, que hacen que se la califique de "asignatura pendiente", obedece a la insuficiencia, deficiencia, inadecuación y contradicción de las instituciones que la rigen –en términos de diagnóstico–, y al incipiente desarrollo institucional y la consecuente falta de instrumentos para articular las acciones de los agentes del desarrollo urbano en la tarea de "hacer ciudad" –en términos de guía para la acción.

Que el papel de las instituciones –o reglas del juego para la gestión del desarrollo urbano– es establecer los derechos, obligaciones y atribuciones de los agentes urbanos –desarrolladores, grupos organizados, propietarios y gobiernos– en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, entendiendo por tal el conjunto de derechos sobre su uso, disfrute y disposición, así como las circunstancias en las que el poder público puede modificarlos, por causa de utilidad pública y beneficio social.

Finalmente, que el incipiente desarrollo institucional vigente se traduce en la carencia práctica de instrumentos para promover, concertar, inducir y controlar el desarrollo urbano, lo que impide transitar de una planeación regulatoria de los usos del suelo a una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana.

Lo expuesto no exime de considerar un sinnúmero de factores otros que son rasgos característicos invariantes del modo del ser mexicano, así como de la época cuando se instauró la planeación de los asentamientos humanos, tales como la pobreza, el centralismo, el presidencialismo, la corrupción, la incipiente democracia, entre muchos otros, a los que tradicionalmente se acude para explicar las falencias y desventuras que nos agobian en materia del desarrollo urbano, factores que debemos desde luego

tomar en cuenta, sin por ello desviarnos del centro del análisis: el desarrollo institucional.

Tampoco, dejar de reconocer las experiencias exitosas en la planeación de los asentamientos humanos, en lo particular a nivel de los gobiernos locales, que deben rescatarse e incorporarse al diseño de sus nuevas bases institucionales.

Para comprobar la verosimilitud de la tesis planteada resulta útil considerar como referente las instituciones que existen en materia de gestión urbana en los países desarrollados, así como las que intentan crear países pioneros en vías de desarrollo para dar respuesta a sus problemas urbanos.

Para tales fines, a continuación se resumen las conclusiones de un análisis comparado de la gestión urbana en México con países o referentes seleccionados.[9]

Dicho estudio comprende dos tipos de países: desarrollados –España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña–, los cuales aunque enfrenten problemas urbanos han superado de tiempo atrás los problemas urbanos que aquejan a las países en vías de desarrollo y que además han sido tradicionalmente referentes para el urbanismo en México, así como países pioneros latinoamericanos –Brasil y Colombia–, que han venido realizando importantes esfuerzos para reformar las bases institucionales de la planeación urbana y transformarla en un gestión eficaz, incluyente y democrática.

Se utilizó la metodología empleada por el Ministerio de Fomento del Gobierno Español para el estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, así como la información de los citados estudios para los países desarrollados referidos.[10]

Para los casos de los referentes latinoamericanos se encomendaron análisis específicos a expertos reconocidos[11] y para el caso de México, los análisis correspondientes fueron realizados por un grupo de trabajo,[12] coordinado por el ponente, utilizando la metodología referida.

Los planteamientos contenidos en el referido análisis comparativo son, en consecuencia, de diferentes autores, reflejan necesariamente diversas apreciaciones y enfoques, y son preliminares, sujetos a discusión; en complemento, son de carácter sintético para los países desarrollados, más amplios para Brasil y Colombia y necesariamente extendidos para México, con el fin de recoger todas las facetas o aspectos de la planeación de los asentamientos humanos en México.

El análisis se refiere a la organización y competencias gubernamentales en el desarrollo urbano, al régimen de la propiedad del suelo, así como a las etapas de un proceso lógico de planeación urbana: la planeación urbana propiamente dicha, la gestión y ejecución de la planeación urbana y el control de los procesos urbanos, con sus recursos administrativos.

Dicho análisis comparativo internacional, a pesar de la preliminariedad de muchos de sus planteamientos –a precisar en estudios subsecuentes de mayor profundidad–, así como la subjetividad y sesgo obligado de muchos de ellos por razones de carácter político e ideológico, estimamos que constituyen prueba fehaciente de la hipótesis propuesta, a saber, el incipiente desarrollo institucional en México en materia de gestión del desarrollo urbano.

5. Algunas propuestas a considerar

Del análisis comparativo internacional de la gestión urbana en México con respecto a países seleccionados referido, surge una serie de planteamientos que pueden dar pie a propuestas para modificar sus bases institucionales, las cuales se presentan a continuación.

Están organizadas en los siguientes puntos: competencias gubernamentales, función social de la propiedad inmobiliaria, contenido y alcance de los planes urbanos, gestión urbana, control del desarrollo urbano y recursos contra los actos de las autoridades.

5.1. Competencias gubernamentales

La coordinación gubernamental en la planeación, gestión y control del desarrollo urbano entre niveles y sectores de la administración pública es deficiente, lo que explica en importante medida los escasos logros de la planeación de los asentamientos humanos.

En materia de coordinación intergubernamental existe un debate equívoco sobre las facultades exclusivas o concurrentes de los tres niveles de gobierno en materia urbana, que prohija actitudes centralistas y municipalistas a ultranza y es origen de disputas entre los gobiernos federal, estatales y municipales, lo que genera la desarticulación de sus acciones.

Tal debate es producto de la indeterminación de las funciones y atribuciones de los tres niveles de gobierno, así como de las contradicciones que existen entre las disposiciones legales que las rigen –prescripciones cons-

titucionales y leyes reglamentarias–[13] animadas por motivaciones diferentes, a lo que se suma el hecho simple de que los gobiernos locales, en particular los ayuntamientos, disponen de capacidades y recursos variables, lo que impide dar un trato igual a los desiguales.

Al respecto, resulta importante considerar que existen posturas diferentes sobre la forma de resolver el dilema, entre las cuales destacan la de quienes sostienen que la municipalización del desarrollo urbano no puede revertirse, restando facultades a los ayuntamientos, a riesgo de volver a un pasado presidencialista o centralista, que contrasta con la apreciación de quienes sostienen que se han restado excesivas facultades a los estados para conferirlas a los municipios, que no pueden asumirlas ni ejercerlas, situación que resulta anómala en un país como México, constituido mediante un pacto federal.

Sin embargo, gana terreno la apreciación de que se requiere preservar el sistema "concurrencial" para la planeación urbana, pero acotándolo, mediante la definición clara de las facultades de los tres órdenes de gobierno en la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, distinguiendo la definición de políticas, la acción gubernamental directa, la inducción y el fomento, la supervisión y la suplencia de acciones de los gobiernos estatales y municipales.

Ello impone establecer esquemas flexibles de coordinación intergubernamental sustentados en el principio de "subsidiaridad", que presupone que las acciones deben ejercerse por la autoridad más cercana a los problemas a los que se pretende dar respuesta, lo que no obsta para que los niveles superiores suplan las acciones que no puedan realizarse eficazmente a nivel local por razones de escala, efectos difundidos o capacidad de respuesta.

En materia de coordinación intersectorial existe una grave descoordinación e incluso enfrentamiento entre los sectores urbano, agrario, ambiental y financiero de los gobiernos federal y locales en la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, que se agudiza en ciertas actuaciones urbanas, por ejemplo la incorporación de tierra ejidal para el crecimiento urbano, o en ciertas regiones o zonas, como las portuarias o turísticas de litoral.

Esta descoordinación es el resultado de la lucha por el poder entre sectores y grupos, de los intereses encontrados de sus clientelas políticas y de la inexperiencia en la gestión urbana, resultado de la juventud de sus instituciones, que se traduce en un profuso y abigarrado conjunto de normas nacionales y locales urbanas, agrarias y ambientales, entre otras, que inciden directa o indirectamente en el desarrollo urbano y conforman una "selva jurídica".

Como resultado de lo anterior pudiera considerarse la integración de los tres sistemas formales de planeación que por ley inciden en el desarrollo urbano: la planeación del desarrollo, la planeación de los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico; en complemento, revisar y articular las prescripciones referidas de los tres ámbitos de gobierno y de sus sectores, para lo cual pudiera expedirse un "Estatuto Urbanístico", como cuerpo especializado del derecho, con objeto y método propio, que las integre y dé congruencia, así como establezca con claridad las atribuciones, derechos y obligaciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano.

5.2. Función social de la propiedad

La propiedad del suelo, eje en torno al cual gira la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, no es un derecho omnímodo, sino sujeto a obligaciones, con formas o modalidades diferentes tendentes a equilibrar los intereses privados y públicos, tal como lo consigna el viejo aforismo romano de que "a cada uno lo que le corresponda pero de acuerdo con el derecho de la ciudad".[14]

En consecuencia, la definición clara de los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria es prerrequisito de una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable.

La Constitución Política Mexicana[15] establece que: "la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"; que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"; que "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos [...] y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población", lo que implica que todo derecho de propiedad transmitido a los particulares es derivativo y por tanto puede ser pleno o precario, a voluntad de la Nación.

Esta visión, supuestamente, sujeta el derecho de propiedad del suelo urbano a modalidades y regulaciones, y es base de la legislación urbanística nacional para conferirle su "función social", cuestión que amerita una cuidadosa consideración, la cual rebasa con mucho el alcance de la presente ponencia.

Sin embargo, para ilustrar la genuina duda de si el marco legal vigente confiere a la propiedad del suelo urbano una función social congruente con los ingentes retos del desarrollo contemporáneo de nuestras ciudades, resulta pertinente hacer algunas consideraciones que ponen en duda la congruencia, suficiencia y orientación social de las prescripciones constitucionales y de su legislación secundaria en la materia que nos ocupa.

Para comenzar, el concepto de "modalidad" que consigna la Constitución –entendido como forma o modo de propiedad– ha generado múltiples interpretaciones, tanto sobre las intenciones de los redactores de la versión constitucional original, como sobre su posterior aplicación para regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, lo que se traduce en que la legislación secundaria –que reconoce a la propiedad un interés publico y establece su regulación en beneficio social–,[16] está sujeta a las interpretaciones de los diversos actores urbanos, lo que da lugar a controversias administrativas y judiciales respecto al sustento constitucional de las prescripciones urbanísticas.

En complemento, las prescripciones que consigna la legislación urbana nacional no aseguran la función social de la propiedad inmobiliaria en una gestión urbana moderna, pues en lo fundamental son limitaciones de "no hacer", referidas a los usos del suelo –mediante la zonificación– y comprenden limitadas y primarias obligaciones de "hacer" o de "dar" a los propietarios de suelo y promotores para la ejecución de los planes urbanos.[17]

Así, a título ilustrativo pueden considerarse la equidistribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano, así como el combate a la especulación y la redistribución de las plusvalías que genera la acción gubernamental en el desarrollo urbano.

En lo que respecta a la equidistribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano, la legislación mexicana es omisa en la materia, dejando de lado las prescripciones "declarativas" de la legislación urbana nacional, lo que se traduce en el hecho de que no contamos con bases legales para imponer a los agentes urbanos la concertación de sus acciones en proyectos de interés público y beneficio social de desarrollo urbano y vivienda.

En lo que se refiere a la especulación, el marco legal vigente no la contempla más que de forma lateral y parcial; la Constitución no aborda el tema,[18] aunque la legislación nacional vigente se refiere a ella, con planteamientos declarativos de carácter general.[19]

Finalmente, en México no existe un estatuto "urbanístico" de la propiedad del suelo urbano que determine con precisión los derechos y obligacio-

nes de los agentes del desarrollo urbano, en particular desarrolladores y propietarios, pues el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia agraria, urbana y ambiental, las prescripciones administrativas consignadas en los planes urbanos y las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamientos y edificación, las cuales conforman una estructura compleja, abigarrada, desarticulada y disfuncional.

Lo anterior nos lleva a concluir que la LGAH, a pesar de haber sido presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la función social de la propiedad, no modificó sustantivamente el contenido de los derechos de propiedad, quedando su aplicación sujeta a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

Ello explica la crítica que se hizo a la LGAH al momento de su expedición, a la que se calificó de una "simple virtualidad" –a pesar de su "espectacularidad"[20]–, en vez de una iniciativa legal de "reforma urbana".

Que el ejercicio del derecho de propiedad en México continúa favoreciendo el interés particular en vez del interés general, en lo especial mediante una desenfrenada especulación inmobiliaria que se traduce en la privatización de los beneficios y la socialización de los costos del desarrollo urbano.

Que resulta imperativo reformar las bases institucionales de la gestión urbana para conferir a la propiedad inmobiliaria una auténtica función social, que asegure "el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantice el bienestar de sus habitantes", lo cual presupone que "atienda las exigencias de ordenación y acondicionamiento de la ciudad, expresadas en los planes urbanos".[21]

Con base en lo expuesto, puede concluirse que las bases legales de la propiedad inmobiliaria en México para conferirle una función social son precarias, confusas e incluso contradictorias, lo que impone su revisión cuidadosa para adecuarlas a la circunstancia actual, partiendo de la premisa de que aunque las modificaciones legales no aseguran el cambio, lo hacen posible.

Para ponderar dicha aseveración resulta útil considerar la forma como la legislación vigente aborda las cuestiones del valor actual y futuro del suelo, así como el derecho asociado a urbanizar y edificar.

En lo que se refiere al valor del suelo, la propiedad en México incluye todos los valores generados por el desarrollo urbano, lo que hace del propietario el *dominus* de los aprovechamientos creados por la inversión públi-

ca o el plan –"lotería de la zonificación"–, ya sea como propietario original o como desarrollador que adquiere la tierra para sus proyectos.

En lo que respecta al derecho de urbanizar y edificar, *ius aedificandi*, la planeación urbana les impone límites a través de la zonificación y de los reglamentos de fraccionamientos y edificación,[22] en relación con los cuales la Constitución y la legislación secundaria no prevén mecanismos de compensación o indemnización.[23]

Estas dos situaciones resultan contradictorias, la primera con las prescripciones legales relativas a la expropiación, que contemplan indemnizaciones a partir de valores fiscales, comerciales o "sociales", según sea el caso; la segunda con el concepto del propietario como "*dominus*" de los aprovechamientos creados por la inversión público o el plan.

Lo expuesto no debe llevar a la conclusión de que una reforma de las bases legales de la propiedad inmobiliaria con el fin de conferirle una efectiva función social habría de resultar sencilla, máxime si consideramos el carácter "patrimonialista" de la propiedad en México y el conservadurismo imperante.

5.3. Contenido y alcance de los planes urbanos

Del análisis comparativo realizado se concluye que la reformulación del paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos para transitar de una planeación preeminentemente gubernamentalista y regulatoria a una eficaz e incluyente gestión urbana, centrada en la concertación de acciones, debe contemplar la revisión del carácter, contenido y alcance de los planes urbanos, así como de la fuerza legal de sus prescripciones.

En cuanto al carácter de la planeación, resulta conveniente ponderar el énfasis prescriptivo de la planeación de los asentamientos humanos, centrada en visiones finalizadas de la ciudad y conferirle un papel más orientativo, de carácter estratégico, para darle mayor flexibilidad y eficacia.

En complemento, hacer una cuidadosa revisión de los diferentes planes urbanos que contempla la legislación –de zonas conurbadas, municipales, de centros de población y parciales, entre otras denominaciones–, pues tienen objeto y contenidos similares y vinculan tanto a las autoridades como a los particulares, estableciendo una clara diferenciación entre los planes "generales" –para zonas metropolitanas, regiones urbanas o ciudades– y

los planes "detallados" o focalizados –para zonas urbanas o polígonos de actuación–, confiriendo a los primeros una función básicamente orientativa y estratégica, y a los segundos, el establecimiento de prescripciones detalladas para su ejecución.

En cuanto al contenido y alcance de los planes urbanos, éstos genéricamente contienen dos tipos de prescripciones: las que regulan el uso del suelo, mediante la zonificación, y las que territorializan las propuestas de conservación, mejoramiento o crecimiento urbano.

Al respecto, es imperativo invertir los términos que prevalecen en la planeación de los asentamientos humanos y privilegiar las prescripciones que territorializan las políticas, programas o acciones en zonas específicas o polígonos de actuación, explicitando los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad y los instrumentos de gestión urbana que aplican en ellos, para conferir a la planeación urbana un carácter más proactivo que regulatorio.

Al respecto resulta conveniente resaltar que el gobierno ya no es el actor urbano principal –como sucedía cuando se expidió la LGAH– y que la "gobernanza" de los procesos urbanos sólo puede darse con la participación de los actores urbanos –previa definición de qué le toca hacer a cada uno y de quién paga–, lo que impone la existencia de reglas claras y un árbitro con los cuales prácticamente no contamos.

En complemento, reducir y simplificar la zonificación, circunscribiéndola a las zonas donde es demandada y resulta efectiva, así como limitándola al señalamiento de los usos prohibidos y en su caso condicionados a la elaboración de estudios de impacto urbano-ambiental, cuidando que no se prohíja la discrecionalidad y la corrupción.

Finalmente, homologar los estándares urbanísticos de los gobiernos locales que norman las cesiones de suelo, la urbanización y la edificación, sujetos en su caso a ajustes regionales por clima o costumbres, atendiendo al hecho que el financiamiento a la vivienda es regulado a nivel nacional, lo que impone hacer similares en las diferentes regiones del país las cargas a los desarrolladores.

En relación con la obligatoriedad de los planes urbanos es conveniente reflexionar si los diferentes planes urbanos deben de ser vinculantes tanto para las autoridades como para los particulares, considerando que a mayor focalización o detalle sus prescripciones tienden a precisarse y concretizarse, lo que hace más natural o justificada su eventual aceptación por parte de los particulares, situación que no se da en México, donde todos

los planes son vinculantes tanto para autoridades y como para particulares, con prescripciones que mayoritariamente no se cumplen.

En consecuencia de la anterior, es conveniente que los planes urbanos generales, para circunscripciones territoriales amplias –áreas metropolitanas, regiones urbanas, municipios y centros de población– sean vinculantes únicamente para las autoridades, salvo el caso de restricciones no puntuales –por ejemplo, la protección de zonas de valor ambiental.

En contrapartida, que las prescripciones puntuales de los planes urbanos detallados vinculen tanto a las autoridades como a los particulares en zonas predeterminadas o polígonos de actuación; dichas prescripciones comprenderían tanto obligaciones de "hacer" –a las que nos referimos en los apartados subsecuentes– como regulaciones al uso del suelo.

Lo expuesto simplificaría y agilizaría la planeación urbana, haría más eficiente la gestión urbana y haría más transparente y menos conflictiva la participación ciudadana.

Finalmente, para replantear el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos debe considerarse la limitada participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas gubernamentales, producto de diversos factores, tales como la obsolescencia de los mecanismos participativos –gestados en circunstancias políticas rebasadas– que no garantizan el ejercicio pleno de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

Dicha situación ha traído como consecuencia que las mecánicas de participación ciudadana que contempla la legislación nacional en la materia han sido rebasadas en múltiples localidades del país y sustituidas por otros procedimientos novedosos de cogestión, tales como los Institutos Municipales de Planeación, que evidencian la necesidad de reformarla.

La participación ciudadana en la planeación urbana no debe circunscribirse a la elaboración de planes, sino ampliarse a la gestión y control del desarrollo urbano, que incluye la programación-presupuestación del gasto público y la autorización de programas y proyectos urbanos estratégicos, para lo cual deben instaurarse los procedimientos que los hagan operativos.

Impone ciudadanizar los procesos de planeación, gestión y control urbanos para que la comunidad se apropie de los programas y proyectos resultantes y se asegure su realización, independientemente de modas y periodos gubernamentales.

el gobierno federal; en complemento simplificarían y harían más eficiente la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación conjunta de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano integrado.

La expropiación de la propiedad inmobiliaria es el instrumento de "imperio" por excelencia del Estado en el desarrollo urbano; constituye la instancia última gubernamental para conferir al suelo su función social, previa declaración de interés público y mediante el pago de una justa indemnización, como lo atestiguan las instituciones que la rigen en los países desarrollados y en vías de desarrollo analizados.

En México la expropiación fue durante la segunda mitad del siglo pasado la fórmula principal gubernamental para la adquisición de suelo para el desarrollo urbano, para la dotación de infraestructura y servicios, para combatir –infructuosamente– la irregularidad y para la realización de grandes proyectos urbanos, en particular turísticos; sin embargo, en el momento actual la expropiación como instrumento de gestión urbana se encuentra en crisis, en creciente desuso, por los conflictos que genera su inadecuada regulación, que ha provocado incluso la cancelación de importantes proyectos.

Destacan al respecto la inconsistencia de las prescripciones expropiatorias y agrarias para determinar las indemnizaciones –en rigor, inconstitucionales–,[28] la indeterminación legal del valor comercial que consignan, así como la falta de criterios y fórmulas operativas para calcularlo, que se traducen en avalúos que incorporan valores de futuro que encarecen la tierra e impiden la realización de programas sociales de vivienda y desarrollo urbano; en complemento, el cúmulo de complicaciones que impone el sistema jurisdiccional mexicano, en lo particular a través del juicio de amparo, que han transformado al acto de imperio en un acuerdo de voluntades –"expropiaciones concertadas"– que lo desvirtúan.

Lo expuesto debe ser objeto de un amplio debate; así, a la denuncia de la inconsistencia de las leyes agraria y expropiatorias y del imperativo de conformarlas con el espíritu de la Constitución para impedir la captura por los propietarios de las plusvalías generadas por las actuaciones gubernamentales se contraponen actitudes decimonónicas sobre el derecho absoluto de propiedad; a la declaración de la necesidad de mitigar la especulación para permitir a las familias pobres acceder a la vivienda formal, ya que el alto costo de la tierra servida se los impide, se contrapone la obligación del Estado de generar oferta de tierra barata, al costo que resulte.

Como resultado de lo expuesto deben considerarse diferentes propuestas para modernizar la institución expropiatoria, con el fin de hacerla más

eficiente y transparente, entre las cuales deben ponderarse: distinguir el acto administrativo[29] del acto jurisdiccional, para determinar, en su caso, la justa indemnización; diferenciar las expropiaciones por causa de interés público de las expropiaciones "punitivas";[30] definir claramente el significado de valor comercial para efectos de indemnización, acotándolo al uso y realidad existente.[31]

En todos los países existe el subsidio a los programas sociales de vivienda y desarrollo urbano, con recursos de los gobiernos nacionales que se transfieren a los gobiernos locales o las personas. En México, después de tres décadas de infructuosos intentos de intervención directa gubernamental en la generación de oferta de suelo barato "mediante la constitución de bolsas de tierra y reservas territoriales y como resultado de largos debates sobre la pertinencia y factibilidad de subsidiar a la vivienda de interés social, en particular la del sector informal de la economía, se ha venido consolidando un consenso sobre las bondades del subsidio focalizado a la demanda, "al frente", como la mejor fórmula para permitir que las familias pobres accedan a la vivienda y combatir la informalidad.

Ello se ha traducido en la asignación de recursos fiscales del gobierno federal para subsidiar la vivienda de las familias pobres, recursos todavía muy reducidos en relación con las ingentes necesidades, lo cual impone integrar y multiplicar dichos subsidios para conformar un "bono a la vivienda", que junto al ahorro y el financiamiento –que se otorga en condiciones y a precios del mercado– les permita acceder a la vivienda formal.

Lo expuesto se justifica no sólo por consideraciones de justicia social, sino por razones prácticas, pues resulta más económico el subsidio que afrontar los costos económicos y sociales de la irregularidad, la cual además no genera contribución fiscal.

El subsidio generalizado a la vivienda de las familias pobres detonaría una demanda y consecuentemente una oferta complementaria de suelo servido, la cual resulta imperativo controlar, para asegurar que el subsidio no sea apropiado por los propietarios como renta del suelo, ya sea mediante el establecimiento de controles de calidad y precio a la vivienda subsidiada o alternativamente al precio del suelo servido, cuestiones que es necesario precisar.

Una tercera constatación que surge del análisis comparativo de la gestión urbana es que la fuente de financiamiento del desarrollo urbano debe ser, en lo fundamental, la renta del suelo urbano, mediante la redistribución de las plusvalías que genera el desarrollo urbano.

En los países desarrollados el desarrollo urbano se financia con los impuestos a la propiedad inmobiliaria, complementados con contribuciones especiales de propietarios y desarrolladores para capturar las plusvalías que generan las acciones de gobierno, a lo que se suman recursos fiscales nacionales que se transfieren a los gobiernos locales para la realización de programas sociales de vivienda y desarrollo urbano.

En los países en vías de desarrollo, en contrapartida, la falta de recursos para el desarrollo urbano ha sido hasta la fecha manifestación flagrante de la ineficacia de la gestión urbana.

Sin embargo, algunos países pioneros en la gestión urbana comienzan a dotar a los municipios con novedosas instituciones para financiar el desarrollo urbano, con cargo a la renta del suelo urbano; destacan al respecto la "captura de plusvalías" en Colombia y las "contribuciones de valorización" y el "suelo creado" en Brasil, entre otros, contraprestaciones que se aplican en beneficio de la comunidad.

En México la recaudación fiscal por concepto de impuesto predial es muy baja, la contribución de mejoras utilizada en el pasado dejó de emplearse de forma generalizada y no existen mecanismos para la captura de plusvalías, lo que explica, entre otros factores, el raquitismo de las finanzas municipales y su incapacidad de respuesta a los problemas urbanos.

Esta situación hace necesario emplear instrumentos como los mencionados, en complemento del refuerzo de los programas de "modernización catastral", que es la solución de fondo al financiamiento del desarrollo urbano a largo plazo.

Al respecto, es importante considerar la existencia entre los expertos en la materia de posturas antitéticas, muestra elocuente de la escasa atención que se presta al tema de la renta inmobiliaria en la gestión urbana en nuestro país –en lo particular en términos de su impacto en el precio de la vivienda y del costo de dotación de los equipamientos y espacios públicos–, así como de su ideologización.

Así, al reconocimiento del origen social de la renta del suelo se contrapone el concepto de que la captura de plusvalías es un robo a los propietarios; a la aseveración de que la vivienda para los desarrolladores es un negocio industrial, preeminentemente financiero, al que no conviene la especulación con la tierra –que sólo beneficia a los propietarios que la retienen hasta obtener la máxima plusvalía–, se opone el argumento de que privar al negocio inmobiliario de los ingresos de las plusvalías desincen-

tivaría la producción de vivienda; a la afirmación de que la valorización de la tierra periurbana por su incorporación a la ciudad genera enormes plusvalías –además exentas del ISR en las primeras enajenaciones de tierra ejidal– que deben ser recuperadas por la comunidad, se oponen declaraciones del imperativo de hacer justicia a los campesinos olvidados.

Es necesario reiterar y difundir la idea de que la apropiación de la renta del suelo es un elemento central de la gestión urbana y que resulta imperativo regularla; que la redistribución, movilización o captura de plusvalías por interés público requiere de la reforma de las instituciones urbanas y fiscales, con reglas claras y transparentes que equilibren los intereses encontrados de propietarios, desarrolladores y grupos organizados, y garanticen la seguridad jurídica; que dichas reformas son necesarias para un financiamiento sano de nuestras ciudades, en particular para abaratar el suelo servido y ampliar en consecuencia los programas sociales de vivienda y desarrollo urbano.

5.5. Control y recursos contra las autoridades

Del análisis comparativo realizado se concluye finalmente que para reformular el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos se requiere modificar de manera sustantiva las instituciones de las que depende el control del desarrollo urbano y los recursos contra los actos administrativos de las autoridades.

Al respecto, debe considerarse que el control del desarrollo urbano lo ejercen los municipios –sin distingo de sus capacidades y recursos, del tamaño, complejidad o impacto de los desarrollos, ni del hecho de que hayan expedido planes urbanos–, en lo principal mediante la licencia de uso del suelo, que exige trámites dilatados y se otorga con excesiva discrecionalidad.

Esta situación impone reconsiderar la potestad exclusiva municipal en el control del desarrollo urbano o sujetarla, en su caso, a la supervisión de los niveles superiores de gobierno, así como implantar programas de simplificación administrativa para su ejercicio.

La gran mayoría de las acciones urbanas –subdivisión, fraccionamiento, urbanización y edificación, entre otras– se realizan sin autorización y frecuentemente en desacato flagrante de las prescripciones urbanísticas, lo que impone reforzar el cumplimiento de la ley, mediante la tipificación de delitos urbanísticos y el refuerzo de sanciones –por ejemplo, la urbanización

en zonas riesgosas o la falsificación de documentos urbanísticos–, así como el establecimiento de sanciones privativas de libertad a quienes lucran con la irregularidad.[32]

En contrapartida, sancionar a las autoridades que permiten, toleran o promueven los asentamientos humanos irregulares y no a los posesionarios, así como asegurar que las penalizaciones vayan aparejadas con la generación de condiciones y opciones para prevenir los delitos, sustentadas en el reconocimiento de las causas económicas, sociales y políticas que los generan.

En México la forma como la legislación urbana nacional contempla la denuncia pública de las acciones gubernamentales que contravienen los planes urbanos, *i.e.* como un derecho a ejercer ante las autoridades responsables de la gestión urbana, la limita o hace nugatoria.

Esta situación hace necesario ponderar el establecimiento de procedimientos transparentes y eficaces de denuncia pública que permitan a las personas y organizaciones afectadas por las determinaciones de planeación, gestión y control del desarrollo urbano exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales el ajuste de los actos de gobierno a la ley, así como, en su caso, la sanción de las autoridades responsables, para frenar su discrecionalidad y combatir la corrupción.

Para lograrlo, resulta necesario ampliar los mecanismos de difusión de los actos de la planeación urbana y de los derechos y obligaciones urbanos de la ciudadanía, así como reforzar y reformar las instituciones de control ciudadano vigentes,[33] de forma que se garantice la prevalencia del interés público en la solución de controversias y conflictos urbanos.

6. Reflexiones finales

Si aceptamos que la planeación de los asentamientos humanos ha resultado ineficaz y es una "asignatura pendiente", pues no rige los patrones y procesos de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades[34]...

Si convenimos que dichos procesos continuarán[35]...

Si reconocemos que los problemas de ordenamiento y acondicionamiento de nuestras ciudades que padecemos actualmente se magnificarán, con graves secuelas económicas, sociales, ambientales y políticas, que ponen en riesgo el desenvolvimiento nacional...

Debemos entonces aceptar que es imperativo replantear el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos.

Ello impone generar conciencia pública que dé sustento a la determinación política de reformar las bases institucionales de la gestión urbana, mediante la discusión y difusión abierta ante la ciudadanía de la problemática urbana, sus causas, consecuencias y vías de solución.

Requiere, como prerrequisito, generar consensos básicos entre los expertos en la materia "funcionarios, académicos, desarrolladores, representantes de grupos organizados", pues hasta el momento actual no hemos podido plantear con claridad la problemática urbana y sus vías de solución, lo que explica la escasa relevancia que se confiere al tema del desarrollo urbano en la agenda gubernamental.

La reforma de las bases institucionales de la gestión urbana no habrá de darse por decreto; será el resultado de un proceso en el tiempo, a medida que la sociedad experimenta, se organiza y crea las instituciones en la base de una eficaz gestión del desarrollo urbano.

Fuentes consultadas

Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Castells, Manuel (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, Madrid.

Rébora, Alberto (coord.) (2006), *Bases institucionales de la gestión urbana en México; un análisis comparativo internacional*, Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad, UNAM, México.

Notas

1. Consultor en desarrollo urbano y regional. Correo e: artdur@cablevision.net.mx
2. Entre las cuales destaca la ciudad de Aguascalientes que pudo integrar importantes reservas territoriales, lo que permitió conducir y controlar el desarrollo urbano de la ciudad.
3. Del orden de 70%, con su infraestructura y equipamiento básico, quedando el resto para la industria, el turismo, las grandes infraestructuras y equipamientos urbanos "centros comerciales y de servicios superiores", así como los grandes espacios públicos y áreas verdes.
4. Con variantes significadas a lo largo y ancho del país, en particular entre un norte desarrollado y un sur empobrecido, así como con honrosas excepciones, como las referidas mas arriba.

5. Cuando se expidió la LGAH en 1976, ya que el sistema de planes que contemplaba "...no previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades, salvo los de ordenación de zonas conurbadas ... ya que la ciudad como unidad de planeación simplemente no apareció en la Ley y dejó fuera los planos reguladores o planes directores que reconocían las anteriores legislaciones locales" (Azuela, 1989); afortunadamente, las reformas a la LGAH de 1984 (en su artículo 4º) remediaron la situación, estableciendo los "planes y programas municipales que tienen por objeto el desarrollo urbano de los centros de población", lo que dio sustento jurídico en la legislación nacional a los planes de centros de población elaborados por la extinta SAHOP.
6. *Would you tell me, please, which way I ought to go from here?*, a lo que el gato respondió...*that depends a good deal on where you wanto to go*, del cuento de *Alicia en el país de las maravillas* de Lewis Carroll.
7. A diferencia de lo que sucede en los países desarrollados.
8. Plusvalía: "acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella", Diccionario de la Real Academia Española, 1992.
9. A partir del estudio "Bases institucionales de la gestión urbana en México; un análisis comparativo internacional" (Rébora, 2006) realizado para la Sedesol y la Conafovi.
10. Realizados por diversos especialistas coordinados por Andrés Betancor Rodríguez y Javier García Bellido, cuya síntesis general fue publicada en la revista *Ciudad y Territorio*, vol. XXXIII, tercera época, 2001.
11. Paulo Sandroni para el caso de Brasil y María Mercedes Maldonado para el caso de Colombia.
12. En el que participaron los licenciados Claudia Marcela Acosta, Gerardo Gómez del Campo y Víctor Ramírez Navarro.
13. Por ejemplo las que se dan entre el artículo 115 constitucional, que confiere facultades exclusivas a los municipios y el artículo 73 constitucional, que establece el principio de la "concurrencia" de acciones de los gobiernos en la planeación de los asentamientos humanos y base de la LGAH.
14. Atribuido a Justiniano, emperador bizantino, en el *Corpus Juris Civilis*.
15. En el tercer párrafo de su artículo 27.
16. Aunque en rigor dicha consideración aplica únicamente al aprovechamiento de los recursos naturales.
17. En comparación con las de los países desarrollados y en vías de desarrollo considerados en el análisis comparativo, a las que nos referimos más adelante.
18. A diferencia de otros países, como es el caso de España.

19. En su origen, la LGAH no consignó alusión alguna a la especulación; posteriormente, en 1993 estableció que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos "tenderá a mejorar la calidad de vida de la población urbana ... mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular" y que "la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales ... con el objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda". la conferirle su "función social, cuestión que amerita una cuidadosa consideración, la cual rebasa con mucho el alcance de la presente ponencia.
20. Tal como lo aseveró Manuel Castells (1981).
21. Tal como lo contempla la nueva Constitución de Brasil, 1988, que contiene un capítulo especial para el derecho urbanístico, con base en el cual se expidió en 2001 el Estatuto de la Ciudad, que reglamenta sus artículos 182 y 183.
22. Bajo el supuesto de que el derecho es conferido mediante un acto administrativo posterior, derivado de la actividad soberana del Estado y que no forma parte del contenido económico de la propiedad.
23. A menos que la limitación al aprovechamiento del suelo sea total, como es el caso del destino de la tierra para equipamiento, áreas verdes o servicios públicos, que impone la expropiación con la consecuente indemnización.
24. Internalizándolos, previa evaluación de impacto urbano-ambiental o reintegrando a la comunidad parte de las plusvalías capturadas, mediante figuras como las de "suelo creado" brasileña o la captura de plusvalías colombiana.
25. Como la integración parcelaria para la expansión periférica o la regeneración urbana con múltiples variantes.
26. Cuando la propiedad se retiene con propósitos especulativos, con sanciones en caso de desacato y bajo un estricto control ciudadano.
27. Pues se afirma que el sistema patrimonial mexicano descansa sobre la propiedad originaria de la nación que hace a toda potestad derivativa.
28. Porque la Constitución establece que "el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras"; por su parte, la Ley de Expropiación federal establece que "será equivalente al valor comercial", criterio que fue incorporado en las leyes locales en la materia; la Ley Agraria establece que el monto de la indemnización "será determinado ... atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados", con la excepción de la regularización de la tenencia de la tierra, cuando "se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización", entre otras consideraciones legales.

29. Declaración del interés público por la autoridad competente, eventual apelación por parte de los afectados y transferencia de la propiedad.
30. A quienes no cumplen sus obligaciones urbanísticas, como sucede en el caso de Brasil.
31. De forma que no reconozca los incrementos de valor generados por las determinaciones o acciones gubernamentales que dan lugar a la expropiación.
32. Como se hace en algunas entidades federativas, donde se castiga penalmente el tráfico ilegal de suelo urbano.
33. Revisando las figuras de procurador urbano y de procurador ambiental, y del ordenamiento territorial creadas en algunas entidades federativas; incorporando a los tribunales administrativos y jurisdiccionales a la solución de litigios o controversias urbanas, así como creando organismos técnicos especializados en el arbitraje.
34. Al respecto, considérese que más de la mitad y en ocasiones porcentajes aún mayores (por ejemplo en las ciudades fronterizas) de las acciones de "desarrollo urbano" tales como urbanizar, subdividir e integrar la propiedad y edificar, se realizan sin autorización gubernamental, así como desacatan flagrantemente en proporciones significadas las prescripciones urbanísticas para ordenar y acondicionar el territorio.
35. En tanto no se modifiquen sus causales estructurales, cosa que suponemos no sucederá al corto ni mediano plazos.

The Invisible Periphery: Improving the Efficiency of Regularization of Irregular Periphery Settlements in Xalapa, Veracruz, Mexico

Jennifer A. Lewis[1]
Ashlee D. McLaughlin[2]

Introduction

As towns and cities grow at unprecedented rates setting the social, political, cultural and environmental trends of the world, sustainable urbanization is one of the most pressing challenges facing the global community in the 21st century. In 1950, one-third of the world's people lived in cities. Just 50 years later, this proportion has risen to one-half and will continue to grow to two-thirds, or 6 billion people, by 2050 (UN Habitat, 2006). They are the hub for much national production and consumption as well as economic and social processes that generate wealth and opportunity, but they also create disease, crime, pollution and poverty. In many cities in developing countries slum dwellers number more than 50 per cent of the population with little or no access to shelter, water, and sanitation (Hoffman, 1996).

The purpose of this paper is to investigate the implementation of a global initiative intended to improve the living conditions in slum settlements and encourage sustainable urban development. The paper is a result of a ten week research endeavor in the city of Xalapa, Veracruz, Mexico, sponsored by the United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat) Mexico City office, to investigate the state of land tenure procedures in place for addressing the UN Millennium Development Goal to "achieve significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020" (UN, 2000). Primarily based on targeted interviews with government officials and academics on local, state and national levels, the paper de-

scribes the main arguments within the academic literature regarding tenure security and then examines the ways in which this debate is reflected in policy decisions and local actions in Xalapa, Mexico.

Global mandates articulated within the UN Millennium Development Goals require translation into national initiatives through participatory coordination with local governments in order to achieve contextual tools and sustainable results. Taking into account the UN concept of tenure security as a means of fostering inclusive cities is our starting point for considering innovative methods for addressing urban poverty in informal settlements in growing Mexican cities[3]. The priority given to improving the living conditions of slum dwellers around the world by the MDGs and the United Nations Human Settlements Programme denotes this problem's level of crucial importance as well as the tremendous challenges it poses to urban locations and populations around the world. Closing the gap between global policy and local practice in order to facilitate more effective implementation of MDGs is an ongoing challenge for urban development and the overarching motivation of this research.

1. Millennium Development Goals

At the Millennium Summit in September 2000, the largest gathering of world leaders in history adopted the UN Millennium Declaration, committing their nations to a renewed global partnership to "uphold the principles of human dignity, equality and equity at the global level" and setting out a series of time-bound goals (UN, 2000). Millennium Development Goal 7 for environmental sustainability contains Target 11 that calls for commitment of Member States to "achieve significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020." This goal is built on a foundation of global citizenship wherein the costs and opportunities of globalization can be more equitably and inclusively shared.

One key aspect of the wide-ranging MDG 7 goal is the consideration of secure tenure as one fundamental tenet of sustainable urban development, though the way in which tenure is defined and subsequently addressed is the responsibility of each participating country. According to UN-Habitat Global Campaign for Secure Tenure in 2000:

> [Tenure security] forms part of Habitat's commitment to contribute to the emergence of a new urban paradigm. The extension of secure tenure is but one part of an integrated approach to improving the access of the urban poor, not only to improved shelter and...basic services, but also to informal and formal employment opportunities, as well as direct political representation.

The outcomes of unstable tenure this campaign aims to combat include structural vulnerability of precarious housing conditions, susceptibility to harassment or expulsion that residents of informal areas tend to endure, poor access to basic services and detrimental ramifications to the environment due to lack of planning (Durand-Lasserve, 2006). Further justification of tenure security provision includes tenure as a means to mobilize household capital, participate in local government, establish firm geographical roots which strengthen social networks, and to obtain consistent access to employment opportunities (UN Habitat, 2003).

On a local level, the UN-Habitat defers to context-specific definitions for tenure and oftentimes promotes global goals through pathways established by existing discourse, thereby legitimizing definitions and solutions for secure tenure that exist in particular countries. In turn, insecure tenure can manifest as a range of local situations, from illegality to tolerated occupation. There exists an array of ten different tenure categories as components of a global "tenure continuum" that represent situations of no existing security to full legal property rights and serviced land (Payne, 2000). These indicators range from pavement dweller at one end of the continuum to squatter "owner" to lease-holder to free-holder which occupies the opposite end of the continuum. Broadly, there are basically two responses to tenure insecurity: the first emphasizes formal tenure regularization of land and housing in informal settlements based on individual freehold titles that grant full legal property rights. This method tends to be difficult legally as well as time consuming. The second approach emphasizes a more incremental approach to securing of tenure. It does not necessarily require the provision of freehold individual title and provides protective administrative or legal measures against forced evictions and for effective inclusion in service provision, including the provision of titles that can be upgraded along the continuum, if required, with the provision of basic services.

2. Tenure Debate

2.1. Support for Individual Freehold Titles

Significant academic attention has been devoted to discussing individual freehold titling as a necessary precursor for development goals within low-income communities in the urban periphery consistent with the first approach mentioned above. Inherent in this view is the ultimate goal of tenure regularization and formal market integration of previously invisible, informal communities. This discussion has its historical roots in property rights discourse spearheaded by Turner (1968) that draws connections between legalization of land rights and housing improvements. Similar arguments have been set forth by Hernando De Soto, famous for his global quest to "formalize the informal." De Soto (2000) advocates property ownership as a means to protect assets, use as collateral for loans, and risk sharing for investment, all of which contribute to economic growth.

More recent research has focused on three main justifications for this form of household-level property rights provision as the groundwork for further development in the urban periphery: equalization of land prices in formal and informal markets, establishing effective cadastral systems for tax collection, and as a foundation for investment in these low-income communities. First, legalization is often viewed as a means to equalize land prices in urban areas by reducing inflationary trends that lead to increases in prices of both legal and illegal land due to the rapid pace of urbanization and urban development (Corett, pers. comm.). Studies indicate that spatial marginalization in peri-urban areas whereby the poorest sector of the population is forced onto marginal lands can be adequately combated through equalization of land prices and legalization of private property (Thirkel, 1996). Additionally, a successful cadastral system on a municipal level is seen as essential for active and sustainable land markets that reduce price fluctuations attributed to speculation because more standardized and reliable land records allow for more regulated purchase, sale and mortgage of land (Williamson, 1997). Taxes assessed and collected as a result of legalization can then be reinvested in urban development projects. More broadly speaking, legal tenure has been proposed as a way for households and communities to achieve social legitimacy within the larger urban landscape contributing to the hope of more inclusive sustainable urban development (Durand-Lasserve, 2006).

Research continues to reflect emphasis on issuance of individual property titles by international financial institutions as well as governments as a foundation for investment and in turn, economic development. For many projects, land essentially represents collateral for loans and other financial involvement in low-income areas. For example, the Inter-American Development Bank (IADB) often requires legal tenure as a prerequisite for credit acquisition for both low-income households to invest in small-scale projects and local governments requesting funds for municipality-wide investments (Armstrong, 2002). Additionally, Siembieda and López (1997) draw links between international financing mechanisms based upon goals to achieve improved housing and urban development that prioritize efficiency of land markets. Similarly, Jones and Ward (1998) highlight the centrality of legalization of land titles within World Bank discourse and project funding.

2.2. Criticism of Individual Freehold Titles

On the other side of the debate, there are those who criticize the conventional belief that legal regularization and individual property rights are a necessary foundation for urban development. Evidence shows that in some places the legalization process, instead of improving the lives of existing slum residents, has actually spurred the creation of more slum settlements, as many of the existing residents could not afford the costs involved with regularization and the formal land market, including service upgrading, heightened construction regulations and taxation (UNCHS, 1987). Often, as land becomes regularized and in turn, more valuable, it becomes a target of "raiding" by individuals of higher income classes which continually forces the poor out of newly legalized lands and onto less desirable illegal land (including floodplains, hill sides, and other risk-prone land) and/or illegal land further away from the city (Burgess, 1982, in Varley, 2002). Furthermore, De Souza (1999; 2001) argues that legalization of informal settlements also reduces the available land stock in illegal land market, and therefore, limits the accessibility of even illegal land to the low-income sector.

Additional limitations to granting full property rights to informal settlements stem from a lack of resources within local governments responsible for such processes. Because of time and cost required, formal legalization cannot respond effectively to the considerable scale of the problem, par-

ticularly in peri-urban areas where migration tends to be more rapid than regularization (Vargas, pers. comm.). In turn, these conventional uses of tenure regularization that inevitably occur piecemeal, due in part to administrative constraints, can break down community cohesion, social links and ability for residents to participate in community development initiatives (Durand-Lasserve, 2006).

A powerful criticism is offered by Varley (1999) regarding the use of land tenure legalization processes as a political tool, utilized by the elite for a variety of ends. Most notably, legalization can be used to coerce voters to support the party in power, therefore providing necessary security and power structures established within the status quo. The prioritization of legal tenure provision for investments by the government also maintains a necessary binary between "legal" and "illegal" (Varley, 2002). More recently, Durand-Lasserve (2006) underscores the impact of the discourse of "informality" and "illegality" that explicitly reinforce repressive connotations and socially marginalizes communities considered illegal within this framework.

This criticism is echoed by Meinzen-Dick and Pradhan (2002) in describing new, dynamic conceptualizations of property rights that correspond to a global reality of legal pluralism. This work suggests that policy that relies principally on statutory law to develop rigid and so-called "efficient" property rights do not recognize multiple claims for property rights and varying strategies by which people achieve access and control over resources.

2.3. Options for Tenure Security

Consistent with the second, more flexible approach to providing tenure security, innovative case studies from around the world have attempted to offer alternative approaches to addressing urban poverty and development goals, without relying solely on regularization and individual titling as the foundation for the initiative. Case studies highlighting the successes of community land trusts, city-wide infrastructure upgrading and targeted housing subsidies, just to name a few, all provide valuable insight on alternatives to formal land tenure provision based principally on individual titles. Research by Durand-Lasserve (1998) also highlights the prioritization of urban needs, suggesting that basic service and infrastructure provision are more urgent action areas than tenure. This is reiterated

by several authors who advocate improvement of basic services and increasing "rights" without major changes to tenure status within urban landscapes (De Souza, 2001; Payne, 2000). Other studies have shown the importance of geographic proximity to work opportunities and fiscal policy mechanisms for serviced-land acquisition as future key elements of urban development (Payne, 2000; Iracheta, 2000).

Recent work has pushed the envelope regarding the definition of tenure security, rejecting the existing binary between legal and illegal that governments often maintain. The heterogeneity of tenure claims and rights among urban dwellers is beginning to be examined; at times local recognition of land rights confers enough security so as to make state recognition unnecessary (Nuijten, 2003). In this sense, tenure is best conceptualized as a "continuum of tenure" on many simultaneous vertical and horizontal scales. Mentioned earlier as a theoretical model, varying conceptualizations of tenure and security are being explored in practical policies around the world. Indeed, in many case studies, *de facto* tenure has provided enough security of land rights and potential housing improvements that legal titles become obsolete (Varley, 2002). These approaches recognize a range of meanings and applications of tenure, rather than assuming that legalization is necessary or even a positive component of urban development initiatives.

From a multinational standpoint, the UN-Habitat has begun to recognize "legal pluralism" of tenure situations throughout the world, in an attempt to promote economic and social development, simultaneously accepting that myriad legal options exist throughout the world to grant people tenure security (Durand-Lasserve, 2006). Indeed, a flexible definition of tenure security, couched within a directive to promote inclusive cities, corresponds to efforts by the UN-Habitat to promote global goals through established national and local policy mandates (*ibid.*, Rodríguez pers. comm.). In order to evaluate the potential application of MDG initiatives in Mexico, specific conceptualizations of tenure security employed by policy-makers as well as the on-the-ground reality in Mexican cities needs to be analyzed and compared as a step toward recognizing the opportunities and challenges that exist at the local level for governments responsible for addressing urban poverty alleviation.

3. Case Study: Urbanization and the Phenomenon of *Ejidos* in Mexico

Rapid urbanization trends in Mexico make this country an important case study to examine changes in urban environments and potential options to develop sustainable and inclusive cities. According to 2001 estimates, the urban population of Mexico is approximately 75% of the total population and is estimated to increase to 85% within 25 years (UNHS, 2001). These data also indicate that 10% of the urban population lacks potable water, 25% lack sewerage and 60% lack proper stormwater drainage systems. Many of these households exist in the periphery areas of cities, as migrants establish homes through informal acquisition where land is accessible but largely un-serviced. Over the last 20 years, the informal sector has produced more than 60% of housing in major Mexican cities (Lemus, 1994, in Siembieda and López, 1997).

The peri-urban interface in Mexican cities is a complex geographical zone of often overlapping and contested land rights. Much of informal land market trends are couched within a long history of land rights in Mexico, principally stemming from land reforms enacted after the Mexican Revolution in 1917. Originally surrounding many urban settlements, communally run *ejido* properties were, in part, intended to serve the agrarian community as a way to protect their livelihood and sustain agricultural production in Mexico. This reform established the *ejido* tenure form, communal land which confers use rights for cultivation yet remains property of the nation. Under the 1992 Agrarian Law reform, *ejido* members were given rights to vote to change tenure regime, granting them the power to sell, rent, sharecrop, or mortgage the land (Appendini, 2001). Since the bureaucratic process of transferring land-use designations and ownership rights for these properties is time-consuming and legally cumbersome however, the legal right to sell the land is often surpassed for faster, technically illegal, methods of subdividing, selling and distributing land use rights. The urban footprint of many Mexican cities has grown into, through, and sometimes beyond the *ejido* lands that originally functioned as the boundary of the city. These settlements are often qualified as "slums" due to the lack of legal property titles, little or no basic service provision and the adhoc nature of construction and development. Increasingly, urban expansion and accompanying property demand have increased land values in

ejidos near urban areas often making it more profitable for ejiditarios in urban or peri-urban areas to subdivide and sell their land than to engage in agriculture (Corett, pers. comm.).

Some of the dominant trends of peri-urban *ejido* land sales include: ejiditarios sell land with no use titles, sell the same piece of land several times, illegally subdivide parcels and sell land on ecological risky lands. There is also significant attention drawn to the presence of land speculators, or "leaders," who exist outside of the law and make a living continually relocating poor households to new informal settlements only long enough to gain a profit on property increases once services are provided. There is little existing research that documents the scale of this trend. Additionally, research has shown that the cycle of informal settlement and subsequent titling has resulted in a process that is institutionalized and a culturally-accepted means for attaining low-cost land in urban and peri-urban areas of Mexico (Iracheta, 2000).

Even though urban plans recognize that most future growth will occur on *ejido* lands within the peri-urban interface, there are few clear policies to formalize this to attend to existing irregular settlements and reduce the tendency for irregular settlement formation (Iracheta, 2000). Without intervention from city planners in the subdivision and development of these settlements, communities can be comprised of streets that are too narrow for emergency vehicles to pass, unsafe residential construction, and inadequate or no spatial provision for vital social services such health clinics, education or green spaces. In these cases the services must be negotiated retroactively, if possible, and at a greater financial cost to the provider(s) and possibly the residents. These potential downfalls are further exacerbated by the lack of collaboration between tenure and service authorities due to the fact that, historically, tenure and service provision have been dealt with separately in Mexico (Azuela and Duhau, 1998).

Recent policy initiatives have begun to open a forum for discussion regarding tenure in the context of Mexican cities. In May 2007 the Mexican Federal Government presented the Felipe Calderón Administration's first five year National Development Plan. Strategy 3.1, Objective 3 of Axis 3 articulates the goal to "promote regional planning, legal land tenure and public security in marginal zones of cities." Within the plan are ambitious platforms for granting tenure to those illegally living on property they do not own, paired with references to service provision as "easier to provide

[...] once already regulated." With this objective currently positioned at the national level of recognition and debate, it is timely and expedient to examine tenure security in the country and its potential use as a tool of equity and justice for Mexican citizens.

4. CASE STUDY: XALAPA, VERACRUZ

The medium-sized city of Xalapa, Veracruz was chosen by the UN Habitat office in Mexico City to evaluate the on-the-ground reality of informal settlements, service provision initiatives by the local, state and federal governments, and how these initiatives may or may not coincide with the aims of the MDGs. Research shows that aggressive urbanization trends, a major contributor to the creation and growth of informal settlements, are currently greatest in medium-sized cities making Xalapa a good candidate for this research (Martínez, pers. comm.). As of 2005, the urban population of Xalapa was 413,136 including illegal settlements in the city's periphery that lack many basic services such as electricity, water and drainage, among others. Population growth is expected to yield a population of anywhere between 456,076 to 474,465 by 2020 (INEGI, 2005; CopladeVer). Xalapa was also chosen as the research site because of the UN's ongoing professional ties to the area resulting from a six year collaborative effort to foster strategic management and urban planning in local government projects (UN Habitat, 2006).

Currently, the processes of government-sponsored tenure regularization and service provision in Xalapa function sequentially in a timeframe that takes anywhere from 2 – 10 + years from the time of the initiation of the regularization process to the installation of basic services, including water, electricity, sanitation, transportation and education services, among others. The overarching order of formal tenure legalization is determined by existing policy in the federal government. Currently this order is: expropriation of *ejido* lands to the government, regularization and provision of land titles to current residents, municipal incorporation and update of cadastral systems and finally, basic service provision as scarce resources are divided throughout city projects. This sequential order is predicated upon granting formal individual property titles to informal households.

Existing municipal, state and even national government discourse stipulates that legal tenure in the form of individual titles is necessary prior to

public investment in household and neighborhood-specific service provision. This prioritization of legal tenure provision over all other types of investment in periphery informal communities was reiterated by representatives of the Commission for Regularization of Land Tenure (Corett), Secretary of Social Development (Sedesol) Habitat Program, the municipal development office, the Veracruz state urban planning office and the Veracruz State Institute for Housing and Regional Planning. One predominant justification for this prioritization was that legality reduced land speculation in periphery lands, principally in *ejido* lands that currently are being subdivided and sold to migrants coming into the city. These representatives often extended this issue, however, claiming that legality was the only means by which local and state planning representatives and government officials can retain some degree of control over future urban expansion. Legalization of these lands was justified as a way of giving government more control over urban growth, which repeatedly was claimed to be in competition with large land speculators who intend to make money off of illegal purchases of land in peri-urban areas throughout Mexico. Almost all representatives with whom we spoke not only justified but adamantly declared that legalization of these communities was the only means by which development could occur and land speculation kept under control.

Throughout the course of interviews with various stakeholders, it became clear that there are also secondary reasons for which legalization through individual property titles is deemed a necessary precursor to service provision and other types of investment. These included: legality as a means for residents to embody a sense of community or identification with their property and legality as a prerequisite for tax collection necessary for municipal investment. The underlying assumption within these claims is that residents of these communities do not feel a sense of attachment or accountability to the land where they have established homes.

Within these processes, several trends are apparent: First and foremost is careful observance of the federal directive that prohibits investment of most federal monies in property that is being illegally occupied. The paradox of planners relying on titles as a precursor, however, is that this inevitably leads to a situation in which informal settlement occurs first without regard to plans and only subsequently are government officials, in particular planners, allowed to engage with concrete actions in these areas. Only following settlement and legal recognition are city officials allowed to enter these

areas. This means that although plans in the form of maps do exist, planning does not occur and implementation programs enacted by the government occur after legalization in a retroactive manner.

The stark reality in this peri-urban zone is one in which additional basic services are unattainable to periphery residents prior to legalization, given existing government models for investment projects. Even though water and electricity might be facilitated prior to legalization via CFE and CNA, services such as drainage systems, sanitation, trash disposal and improved social services such as education and health services depend more heavily on legalization. Currently, existing government programs to address urban poverty and development in growing cities in Mexico fundamentally rely on legal recognition of impoverished communities prior to introducing myriad other basic needs. In the end, what we are left with is a city where the awarding of tenure rights is slow and inflexible, where the enforcement of property rights and regulations is exercised only in the form of withholding basic services from illegal slum settlements, and the cost of urban development and service provision is higher than it needs to be due to the resulting practice of retrofitting existing settlements rather than planning for future ones.

5. NEW INITIATIVE

An investigation by the UN Habitat Programme intended to evaluate these regularization policies and the ways in which global tools might be utilized on a local level lead to the proposal of a new initiative to consider regularization processes in conjunction with service provision as a short-term goal for collaboration among the local governments, Corett, Sedesol Habitat and community residents. Following a process by which Corett receives the Approval for Regularization[4], the Social Development Secretary (Sedesol) will enter to conduct projects based on existing and forthcoming evaluations of priority areas (ZAPs). Additionally, at this point the Municipality will enter the community to begin a process of "municipalization." Simultaneously, the state government will nominate the appropriate regional planning institution that will provide execution oversight during pilot project implementation. In conjunction with this local institution, the UN Habitat will provide overarching technical expertise and monitoring in order to strengthen links between UN goals and local

initiatives. All participating institutions will agree to collaborate by signing a formal agreement.

Once the designated authorities sign the agreement to collaborate in this initiative, they will proceed to sign an agreement with the beneficiaries of the pilot project (Agreement of Beneficiaries), specifically corresponding to the residents of the area to be regularized. The idea behind this agreement is that residents of the community will agree to not sell their land during the process of regularization and service provision outlined in the initial agreement. This secondary requirement aims to increase transparency of the process so that residents are informed of the pilot project and its aims as well as to ensure that local communities are positioned to participate in decisions pertaining to prioritization of service and infrastructure investment.

There are several projected benefits to implementing this initiative. To begin, linking property rights and service provision demands improved coordination between the government agencies in charge of these processes, thus potentially facilitating more proactive development and an active cadastral system as a result of more efficient municipalization processes. Additionally, the agreement with residents to not sell prior to completing the legal regularization process should decrease land speculation on periphery lands, one of the primary justifications offered by local governments to explain the existing strategy of legalization of property rights prior to public investment. The more contested part of the implementation of this project is that in committing to the process, Corett, Sedesol, the municipality and the residents would be agreeing that the ultimate objective of their collaboration is to improve the living standards of permanent community residents by simultaneously offering legalization of property rights and basic service provision in a more timely manner, thus challenging the requisite legality that currently precedes service provision and most state infrastructure investments. A collaboration of this nature could be a step towards a broader recognition of urban citizenship based on residence rather than personal income or property ownership.

The specifics of the new initiative would certainly vary a great deal according to different contexts, but the reason for presenting it here is to examine one example of connecting global policy to local practice. While the observed discourse in relevant institutions suggested a lack of willingness to recognize the urban citizenship of those residing on illegal land, the

Federal Development Plan and MDG's allow for innovative strategies to be developed based on fundamental human rights. In order for such a project to be successful in Xalapa or other Mexican cities, active participation, monitoring and evaluation protocols will need to be developed that are locally appropriate and enforceable. The idea presented in this paper represents a short-term option to address slum settlements in Mexico, though a more long-term analysis should also consider other forms of tenure that might exist on-the-ground and inconsistencies stemming from strict reliance on legal property rights to determine urban development initiatives. Testing this model and comparing it with other best practices around the world could signify a crucial step towards achieving sustainable and inclusive cities.

6. CONCLUSIONS

The Millennium Development Goals defer implementation power of globally advocated development objectives to national and local level governments throughout the world, theoretically allowing the process to be adaptable and participatory, thus leading to more realistic policies. In the case of Mexico, this implementation of MDG 7 becomes intractably linked to legalization which is at the core of discussions of tenure and urban development. Existing policies reflect a situation in which low-income citizens lack the necessary resources to be able to obtain basic services which, according to government officials, are not accessible unless property titles exist. This critique is important to evaluate the existing situation in order to develop feasible policy proposals that can address improving the lives of slum dwellers in the peri-urban interface of Xalapa.

This case study underscores the importance of local context in developing policies to achieve successful implementation of both the UN Millennium Development Goals as well as the National Development Plan for Mexico (2007-2012). It is an ongoing challenge to evaluate to what extent the global mandate for secure tenure as a comprehensive conceptualization outlined by MDG might become more closely aligned with the reality on-the-ground in Mexico, resulting in more feasible, efficient and effective poverty alleviation strategies on a national and local level. The case study and initiative presented in this paper offer one potential model to bridge global goals and local policy for urban development in Mexico and around the world.

Bibliography

Appendini, K. (2001), *Bankable Property Rights in Mexico*, Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund, Rural Development Division, Land Tenure Service, No. TC-02-06 01-1.

Armstrong, W., J. Navarrete, A. Bucardo, J. Jimenez, C. San Miguel, E. Rodal, S. Wilson, B. Ferguson and Y. Galaz (2002), *Bankable Property Rights in Mexico*, Inter-American Development Bank Multilateral Investment Fund, TC-02-06-01-1.

Azuela, A. and E. Duhau (1998), "Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico", In E. Fernandes and A. Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books, London.

CopladeVer, *Manuales de Organización y Procedimientos* (2007), <http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=36,3834015&_dad=portal&_schema=PORTAL>

De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Bantam Press, London.

De Souza, F.A.M. (2001), "The Future of Informal Settlements: Lessons in the Legalization of Disputed Uban Land in Recife, Brazil", In *Geoforum*, 32(4), pp. 483-492.

Durand-Lasserve, A. (2006), "Informal Settlements and the Millennium Development Goals: Global Policy Debates on Property Ownership and Security of Tenure", In *Global Urban Development*, 2(1), pp. 1-15.

___(1998), *Rural-urban Linkages: Managing Diversity. Governance as a Matrix for Land Management in the Metropolitan Fringes*, Curitiba.

Hoffman, M and G. Barrett (1996), *World Bank Says World's Worst Slums Can Be Transformed*, <http://go.worldbank.org/3WSQEZEXO0>

Iracheta, A. and M.O. Smolka, (2000), "Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico", In *Economia, sociedad y territorio*, 2(8), pp. 757-789.

Jones, G. A. and P.M. Ward (1998), "Privatizing the Commons: Reforming the *Ejido* and Urban Development in Mexico", In *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1):76-93.

National Institute of Geographic and Information Statistics (INEGI) (2005), *Socio-economic Statistics*, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>

Nuijten, M. (2003), "Family Property and the Limits of Intervention: The Article 27 Reforms and the Procede Programme in Mexico", In *Development and Change*, 34(3), pp. 475-497.

Payne, G. (2005), "Getting Ahead of the Game: A twin-track Approach to Improving Existing Slums and Reducing the Need for Future Slums", In *Environment and Urbanization*, 17(1), pp. 135-145.

___(2000), "Urban Land Tenure Policy Options: Titles or Rights?", Paper presented at the World Bank Urban Forum, Virginia, USA.

Satterthwaite, D. (2005), "Meeting the MDGs in Urban Areas: The Forgotton Role of Local Organizations", In *Journal of International Affairs*, 58(2), pp. 87-112.

___(2003), "The Millennium Development Goals and Urban Poverty Reduction: Great Expectations and Nonsense Statistics", In *Environment and Urbanization*, 15(2), pp. 179-192.

Siembieda, W.J. and E. López Moreno (1997), "Expanding Housing Choices for the Sector Popular: Strategies for Mexico", In *Housing Policy Debate*. 8(3), pp. 651-677.

Turner, J.F.C. (1968), "Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries", In *Journal of the American Institute of Planners*, 34, pp. 354-63.

UNCHS (1987), *Land for Housing*, United Centre for Human Settlements, Nairobi, Kenya.

United Nations (2005), *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*, United Nations Publications, Santiago.

UN Habitat Programme (2007a), *Activities in Mexico*, <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=156>.

___(2007b), *Planning and Strategic Management of Territorial Development in Latin America*, <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=4883&catid=156&typeid=13&subMenuId=01>.

___(2006), *World Urban Forum III: Urbanization Facts and Figures*, WufIII/Backgrounder1/06.

___(2005), "Land Tenure, Housing Rights and Gender in Mexico", In: *Law, Land Tenure and Gender Review: Latin America*, Nairobi.

___(2003), Inclusive Cities Initiative, <http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/docs_pubs.asp#Inclusive%20Cities>

UN Millennium Project (2000), UN Millennium Development Goals-What They Are, <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm>

Varley, A. (2002), "Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization", In *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), pp. 449-461.

___(1999), "A New Model of Land Regularization in Mexico? The Role of Opposition Government", In *The European Journal of Development Research*, 11(2), pp. 235-261.

Williamson, I. (1997), "The Justification of Cadastral Systems in Developing Countries", In *Geomatica*, 51(1), pp. 21-36.

Interviews

Corett Veracruz, personal communication, July 23, 2007.

Hernández, F.J., Banderilla Municipality Mayor's Office, personal communication, August 2, 2007.

Martínez, C., Sedesol Mexico City, personal communication, June 1, 2007.

Rodríguez, B., UN Habitat Veracruz, personal communication, June 18, 2007.

Notes

1. MA/MEM Candidate. Yale University Graduate School Program in International Relations. School of Forestry and Environmental Studies. E-mail: jennifer.a.lewis@yale.edu
2. MUP Candidate. University of Illinois at Urbana-Champaign. Graduate College of Fine and Applied Arts. Department of Urban and Regional Planning. E-mail: amclau2@uiuc.edu
3. An Inclusive City promotes growth with equity. It is a place where everyone, regardless of their economic means, gender, race, ethnicity or religion, is enabled and empowered to fully participate in the social, economic and political opportunities that cities have to offer. At the heart of the "Inclusive City" are three inter-related ideas that contribute to the realization of full citizenship: respect for human rights, good urban governance and equitable growth (UN Habitat, 2003).
4. The Approval for Regularization is a document issued by Corett following a site visit to the area to be regularized with Sedesol and the municipality. With this document, Corett guarantees that the expropriation and subsequent regularization will proceed (Corett pers. comm.).

El fenómeno de la irregularidad del suelo urbano en México: una síntesis[1]

Alfonso Iracheta Cenecorta
Susana Medina Ciriaco

Los trabajos del Segundo Congreso Nacional de Suelo sirvieron para profundizar nuestro conocimiento en relación con el fenómeno de la pobreza y la informalidad en la tenencia de la tierra urbana y los mecanismos e instrumentos con los que en la actualidad se enfrentan estos problemas, desde el ámbito institucional, la academia y la sociedad civil.

Los resultados de este encuentro fueron sistematizados y ahora se exponen como conclusiones, a fin de contribuir a la discusión que en México se vive en torno al grave problema del desarrollo urbano y habitacional precario e informal que enfrentan todas las ciudades del país.

La orientación que ha tomado el crecimiento urbano mexicano se caracteriza por dos grandes tendencias que tienen como contexto general el alejamiento del Estado en la conducción del proceso de urbanización:

- La primera corresponde al *crecimiento informal* y precario de todas las ciudades de México, desde las pequeñas hasta las metrópolis y "nuevas ciudades" (megadesarrollos turísticos, portuarios…).
- La segunda, el posicionamiento del *mercado inmobiliario* como uno de los grandes motores del desarrollo urbano y económico del país.

Entre las conclusiones de las presentaciones y los debates, resalta, en relación con estas tendencias, lo siguiente:

- Como crecen las ciudades y México se urbaniza, avanza la pobreza, el precarismo y la informalidad.

- El sector inmobiliario se ha convertido en el gran planificador urbano, ya sea por la vía habitacional al ser responsable del "tren de vivienda" instaurado desde el inicio de la década actual o por el creciente desarrollo de sectores económicos fuertemente vinculados con la producción de suelo urbanizado y edificios, como es el turismo y las comunicaciones (puertos, aeropuertos, etcétera).
- El centralismo de las decisiones y apoyos a estas actividades inmobiliarias, claramente ha puesto a organismos federales y a los grandes desarrolladores privados al frente y por encima de buena parte de las autoridades locales, con lo cual, las decisiones de localización y las autorizaciones dependen más del poder de los primeros que de los planes que administran las segundas.
- Por ello se planteó la necesidad de reorientar a los organismos del gobierno federal, asociados a temas urbanos, para que operen de manera *compartida con los gobiernos municipales*, ya que en este ámbito de gobierno las autoridades están más vinculadas con los procesos específicos que ocurren en la vida urbana, comparado con la condición de lejanía que guardan los gobiernos estatal y federal.
- Se destacó la necesidad de dotar de más recursos a las haciendas municipales, lo que implica una *reestructuración del registro catastral* en los ayuntamientos, y la *recuperación del impuesto predial*. La escasa recaudación trae como consecuencia incapacidad de la autoridad local para proveer de servicios públicos e infraestructura urbana a la ciudad. Un gobierno débil favorece el surgimiento de espacios no regulados al no tener control sobre el tipo de propiedad que existe en el municipio, creando condiciones propicias para que el ciclo de pobreza en materia fiscal se reproduzca.
- Además de considerar al gobierno municipal como el agente orientador del crecimiento urbano, es urgente establecer *nuevas normas y políticas para controlar los mercados de suelo urbano*, especialmente la especulación y el acaparamiento del suelo y la permisibilidad en la ocupación de la tierra: desde dejar vacantes grandes superficies urbanas, hasta ampliar sin límite la frontera de las ciudades con nuevos desarrollos y asentamientos precarios e informales; todo esto con la perspectiva de detener la caída en la calidad de vida de millones de mexicanos y los impactos ambientales que esto genera.

- Se estableció en los debates que *el análisis y la comprensión del funcionamiento del mercado de suelo*, sobre todo en la periferia urbana, es un tema de orden público relevante ya que "dos terceras partes de la tierra que circunda los polígonos urbanos son propiedad social". Es decir, la ciudad que se construye de manera informal, es ya un espacio físico y humano de mayor superficie que aquel que se considera regular. *El Estado debe volver sus ojos en torno a lo que ocurre con el crecimiento urbano* antes de que este fenómeno se traduzca en situaciones de ingobernabilidad.
- Grupos sociales con estilos de vida y posiciones distintas en la estructura social comparten y se apropian de la ciudad de manera conflictiva, debido a la inexistencia de políticas racionales de distribución del espacio social. Poco a poco, la ciudad ha venido reflejando en su composición espacial las mismas divisiones que existen en su estructura económico-social; los espacios urbanos se ocupan según los ingresos de la población, provocando el surgimiento de una ciudad dual que se ve reflejada territorialmente en la fragmentación y segregación residencial.
- De acuerdo con la opinión de investigadores participantes, este espacio diverso y con calidades de vida distintas, al paso del tiempo, ha sufrido importantes modificaciones luego de su relativa consolidación, pues se ha convertido en el generador de subcorrientes migratorias que surgen de su interior. Las áreas que se ocupan de manera reciente por nuevos habitantes, ahora reciben en su seno a corrientes migratorias que tienen todavía como origen áreas rurales, pequeñas localidades del interior del país o de las entidades, pero también dan cabida a migrantes que se desprenden de antiguos asentamientos informales.
- Estimaron los congresistas que *el suelo se ha convertido en una mercancía y ha perdido su función social*. En esta lógica, algunas familias "adquieren un plus" cuando asumen en propiedad un tipo particular de suelo que por lo regular está relacionado con su ubicación y el sector social que fija ahí su residencia (renta diferencial). Los ricos adquieren el suelo de mayor precio que se oferta en el mercado, el cual tiene una mejor ubicación y estructura de servicios. Los pobres compran predios de menor valor en el mercado, con minusvalías por su localización, falta de servicios e incertidumbre jurídica y cuyas

cualidades se añadirán al cabo de muchos años como producto de su propio esfuerzo principalmente.

- Se estableció que de acuerdo con las condiciones que prevalecen en la actualidad en las áreas urbanas, *no se prevé a corto plazo que el crecimiento urbano sin rumbo pueda ser reorientado y sujetado a normas racionales*. De tal manera que la ciudad, la metrópoli y la megalópolis, el norte del país, la frontera norte y algunos megadesarrollos turísticos costeros continuarán alojando en su seno importantes flujos de población pobre, la cual seguirá ampliando los espacios urbanos y fortaleciendo los mercados formal e informal de suelo, los cuales seguirán imponiendo el ritmo a la expansión urbana.
- Para los especialistas que acudieron al Congreso, las políticas oficiales de vivienda siguen sin ofrecer una alternativa a las familias más pobres que representan del orden de la mitad de la población urbana y prácticamente la totalidad de la población rural, por lo que la informalidad seguirá siendo el mecanismo de acceso a un lote habitacional por los sectores sociales más vulnerables, y por ello este fenómeno seguirá ganando terreno con todas las consecuencias sociales, políticas y culturales que implica.
- Este proceso se confirma porque las reformas al artículo 27 constitucional permiten orientar cada vez más tierra ejidal al mercado formal, tierra que ya no será como antaño, la válvula social de los pobres. Dichas reformas constitucionales han servido también de alicientes al crecimiento urbano, pues otorgan certeza a prácticas que ya venían ocurriendo, como el fraccionamiento de tierra agrícola ubicada cerca de los centros urbanos. Los ejidatarios siguen fraccionando la tierra como en el pasado, sin recurrir a los procedimientos que fijó la ley, como la adquisición del derecho pleno sobre las parcelas. Asimismo, otro sector del campesinado ha recurrido a las reformas para vender sus tierras a empresas inmobiliarias. En ambos casos los campesinos, salvo excepciones, se quedan fuera de los beneficios que generan los mercados inmobiliarios a largo plazo.
- Los ponentes hicieron énfasis en el surgimiento de *una segunda generación de irregularidad*, por la aparición de inversionistas particulares que se apropian, mediante la compra, de terrenos ejidales que no han sido desincorporados del régimen ejidal de acuerdo con lo que establecen las reformas al 27 Constitucional, y no obstante esa circuns-

tancia, se posicionan en el mercado informal como comercializadores de las tierras ejidales dando pie a nuevos procesos de irregularidad.

- En relación con las políticas oficiales que se han diseñado para atender el problema de la informalidad, se concluyó que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) difícilmente regularizará arriba de 60 mil lotes por año. Asimismo, se abundó que *la política de regularización provoca irregularidad*, porque los ocupantes de áreas informales saben que con el tiempo finalmente lo ilegal será legal a través de las mismas instancia gubernamentales, ya que no se ha enfrentado este problema a fondo con políticas de vivienda que abarquen al conjunto de la demanda, en el que se encuentra la población de menores ingresos.
- Se dijo que los gobiernos estatales y municipales tienen amplias facultades para regularizar, pero es muy costoso el trámite; por tanto, se deben apoyar en la Corett para que tenga un impacto mayor; sin embargo, ante las dificultades operativas de esta institución y a pesar del monopolio que ha mantenido el gobierno en materia de regularización, *han empezado a surgir opciones de regularización de la tenencia de la tierra por la vía de la iniciativa privada (IP)*, que en conjunto con ejidatarios está atendiendo este problema en algunos lugares; el objetivo es acelerar los trámites para acceder a la tierra y desarrollarla. La dependencia federal tiene ventajas competitivas que beneficiarían a los municipios con respecto a la IP, pero tendría que reconocerse la existencia de estos nuevos actores.
- Por lo que respecta a la Zona Metropolitana del Valle de México, se expresó que no cuenta con un plan de ordenamiento del territorio, por lo que el caos urbano es uno de los signos más visibles de la capital del país y enfáticamente de sus municipios conurbados del Estado de México. La estructura actual es producto de distintos factores como el modelo económico, las políticas públicas emitidas por el gobierno federal que tienen que ver con cuestiones urbanas y metropolitanas, el impacto poblacional que tuvo en décadas recientes, así como los mecanismos de fijación de los precios del suelo. Pero mientras los gobiernos de la metrópoli renuncian al control del espacio urbano, por otro lado, permiten la aparición de zonas mal comunicadas, mal servidas y con poca densidad, terrenos con grandes pendientes, con irregularidad en la tenencia de la tierra.

- En la metrópoli nacional se crean *nuevos mecanismos* para facilitar el acceso al suelo urbano a empresas desarrolladoras inmobiliarias, como por ejemplo los centros urbanos de Santa Fe, Interlomas, entre otros, donde los gobiernos del Distrito federal y del Estado de México se adaptaron a los requerimientos de los inversionistas asumiendo los riesgos iniciales; sin embargo, estos gobiernos rehuyen asumir el rol de creadores de programas sociales de vivienda para las mayorías que no tienen la capacidad económica para acceder a un terreno con el fin de construir su vivienda. El resultado es la agudización de la segregación en territorios inhóspitos en la periferia metropolitana, por lo que las nuevas áreas marginadas de la ciudad no han modificado su formación en relación con la manera en que se crecía en el pasado.
- La política de vivienda federal sólo impacta a 40-50% de la población y aleja del mercado formal de vivienda a las familias de bajos ingresos. El efecto de esta política se comprueba en la Zona Metropolitana del Valle de México, donde a pesar de los programas de regularización y de mejoramiento (DF), y de producción masiva de vivienda (Edo. de Méx.) llevados a cabo en el periodo 2000-2005, la gente más pobre se sigue asentando en lugares donde pueden encontrar un suelo más barato o donde existan condiciones propicias para invadir. Estudios presentados en el Congreso hicieron hincapié en que la población aumentó en los lugares en donde se aplicaron los programas de mejoramiento de vivienda y regularización de predios, mientras que ocurrió lo contrario en las delegaciones centrales del DF porque las viviendas ahí construidas son para derechohabientes del Infonavit, Fovisste o familias cuyos ingresos son superiores a los 5 veces el salario mínimo diario.
- Paradójicamente, mientras se anuncia desde el gobierno federal mexicano que el número de pobres tiende a reducirse, aunque sea de manera modesta, la informalidad habitacional y precaria en el suelo urbano en las grandes conurbaciones del centro de México –Zona Metropolitana del Valle de México y Zona Metropolitana de Toluca– es un fenómeno que no se atenúa, sino que crece bajo diversas modalidades y patrones territoriales, si bien ya conocidos, cada vez más agudos y con consecuencias más graves en todos los ámbitos del desarrollo urbano, económico y social.

- La Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) ha sufrido cambios sustanciales. En el pasado existía un crecimiento de la industria que permitía que los riesgos de la migración tuvieran ciertos atenuantes, como el poder emplearse en ella. Se podía ocupar un terreno de manera informal (suelo ejidal o de propiedad) que con el tiempo se convertía en habitable para una familia de escasos recursos. En la actualidad la población se emplea en actividades relacionadas con los servicios y el salario ha perdido valor adquisitivo, por lo que en esta etapa de crecimiento urbano se han empezado a ocupar terrenos cada vez más alejados de la capital (Toluca), y en algunos casos en zonas de alto riesgo.
- En Jalisco se vive un crecimiento en el que prevalece la falta de reglas que controlen el proceso de apropiación del territorio por parte de agentes económicos interesados en la construcción de conjuntos habitacionales (en Guadalajara) y de zonas hoteleras en el caso de Puerto Vallarta y Costa Alegre, que no reúnen las condiciones apropiadas para su localización. El marco normativo se ha anulado y los planes parciales de desarrollo que existen han dejado de operar en favor de los intereses de la ciudadanía, orientándose a atender los intereses inmobiliarios. La eliminación de controles sobre el *boom* inmobiliario se deriva de prácticas de corrupción entre autoridades municipales y agentes económicos inmobiliarios.
- En cuanto a las ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, se expuso que se registra un proceso acelerado de concentración demográfica y urbana que modifica el medio físico, lo que configura y define a la ciudad actual. Se destacó que se puede identificar un gran potencial de desarrollo y dinamismo económico que le brinda su condición de región binacional, pero al mismo tiempo, cuenta en su haber con los mismos problemas que hemos visto repetirse en otras ciudades: un rezago alarmante en la dotación de infraestructura y equipamiento para gran parte de la población que la habita. En este contexto, se apuntó que la tendencia histórica muestra que el mercado de suelo seguirá siendo ilegal e irregular a pesar de las reformas constitucionales relacionadas con la tenencia del suelo ejidal.
- Por lo que respecta a la Zona Metropolitana de Cuernavaca, se dijo que su integración se debió a dos factores: por un lado la oferta de vivienda por parte de desarrolladores inmobiliarios, así como debido a

las modificaciones en la tenencia de la tierra que se efectuaron a partir de 1992. La región ha crecido de manera anárquica y espontánea, por lo que la dotación de servicios públicos a los asentamientos irregulares se ha complicado. La falta de control y la oportunidad de enajenar las parcelas de los ejidos, producto de la modificación al artículo 27 Constitucional y de la vigente Legislación Urbana, permitieron que dicho crecimiento invadiera terrenos agrícolas de primera calidad, provocando cambios en el uso de suelo autorizado y una desmedida especulación en el valor de la tierra.

- Algunos ponentes explicaron que el hecho de que no existan instrumentos de planeación regional y urbana en el estado de Hidalgo, actualizados y acordes con los procesos territoriales por los que atraviesa, hace propicia la proliferación de asentamientos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo urbano, principalmente en la parte sur del estado y en sus zonas metropolitanas.
- En el caso de Veracruz, en particular en torno al crecimiento urbano en áreas aledañas a zonas petroleras, se mostró que la dinámica de ocupación de suelo no respeta límites territoriales, dando lugar a asentamientos humanos precarios, sujetos a desastres naturales, desequilibrios del medio ambiente y violencia urbana.
- En Querétaro se cuenta ya con una ley que permitirá la regularización de asentamientos irregulares a través de la creación de la Comisión para la Regularización de los Asentamientos Irregulares.
- En Puebla se destacó que existen algunos proyectos como el de "Solidaridad-Quetzalcóatl", en donde se construyeron 5 mil viviendas de tipo medio popular, en donde se detectaron fenómenos de desequilibrio ecológico y territorial, ante la falta de planeación.

Notas

1. El trabajo de esta sección es una síntesis de las relatorías de las tres mesas del Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, efectuado en el mes de octubre de 2007. Agradecemos la participación de los encargados de las relatorías, Sofía Espinoza Martínez (en la mesa uno), Susana Medina Ciriaco (mesa dos) y Rafael Vargas Muñoz (mesa tres).

De los autores

Pedro Abramo

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Profesor e investigador en las áreas de economía inmobiliaria, uso de suelo urbano y habitación con Doctorado en Economía Urbana por la Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris. Fue secretario ejecutivo de la Associacão Nacional de Pos-Graduacão e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), y ha publicado en Brasil y en el exterior. Su libro *La Ciudad Caleidoscópica* (1998) ganó el premio Haralambos como mejor libro de economía del año otorgado por la Associacão Nacional dos Cursos de Pos-Graduacão em Economia (ANPEC), y una mención honorífica del premio Política Urbana de ANPUR.

Nora Clichevsky

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA); formación de investigadora, CEUR-Instituto Di Tella, Mestre Planejamento Urbano e Regional, Universidad Federal do Río Grande do Sul. Especialista en mercado de tierras y políticas urbanas. Investigadora independiente; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires; consultora CEPAL, HABITAT, PNUD, BID, BIRF; docente en maestrías y cursos de doctorado. Ha publicado libros y artículos en revistas de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Francia, Italia, Suiza, Venezuela, Uruguay y Estados Unidos, entre otros.

Peter M. Ward

Recibió su doctorado en la Universidad de Liverpool en 1976 y ha sido profesor en la Universidad de Londres, la Universidad de Cambridge y ahora en la Universidad de Texas en Austin, donde es profesor e investigador en el Departamento de Sociología y en la Escuela de Asuntos Públicos "Lyndon B. Jhonson". Entre 1993-1996 y 2001-2006 fue director del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Texas. En 2000 fue nombrado "C. B, Smith Sr Centennial Chair in US-Mexico Relations" en la Universidad de Texas en Austin, y en 2001 recibió el reconocimiento "Ohtli" de le Secretaría de Relaciones Exteriores. Entre 2002-2007 fue Director (*Editor-in-Chief*) de la revista *Latin American Research Review*. Es autor de 15 libros y más de 100 artículos y capítulos sobre vivienda popular, mercados de tierra, política social, gobierno local y política mexicana. Sobre estos temas hay tres libros suyos en español: *Asentamientos populares versus poder del Estado*, México, Gustavo Gili (con Alan Gilbert, 1987); *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Nueva Imagen (1989), y *México Megaciudad. Desarrollo y política*, con un anexo por el Dr. Alfonso Iracheta, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense (2004). También ha escrito varios libros sobre el tema de gobernabilidad y federalismo; el último se publicó en marzo de 2008: *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in the USA, Mexico and Brazil*, (with Robert Wilson, Victoria Rodríguez and Peter Spink) University of Notre Dame Press.

Priscilla Connolly Dietrichsen

Estudió licenciatura y posgrado en Arquitectura en la Universidad de Cambridge, Reino Unido, y tiene el doctorado en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán, Zamora. Es Profesora Distinguida adscrita al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Radicada en México a partir de 1972, ha realizado numerosas investigaciones sobre problemas urbanos de este país: vivienda popular y mercado del suelo, empleo urbano, industria de construcción y finanzas públicas, así como la historia de obras públicas. Recientemente ha publicado sobre la agenda política de transporte, vivienda y medio ambiente, así como el impacto de la revolución informática sobre la manera de pensar y actuar en la ciudad.

Susana Medina Ciriaco

Socióloga egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Maestra en Estudios Urbanos y Regionales por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma del Estado de México. Estudió el doctorado en Urbanismo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora-investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense. Especialista en suelo urbano y vivienda con diez años de experiencia. Fue asesora del Director General de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (Cresem) (1997-1998); creó el periódico *To Tlal, nuestra tierra* y la revista *Vida urbana*. Actualmente desarrolla el proyecto de investigación "Mercado de suelo y periferia urbana. Escenarios recientes en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, 1980-2005", el cual es también el tema de su tesis doctoral. Es autora del capítulo "Mercado de suelo y periferia urbana, escenarios recientes en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca", publicado en *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, primera edición, col. Legislando la agenda social, núm. 10, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LIX Legislatura, Palacio Legislativo, México, octubre de 2006, así como también del capítulo "Origen y destino de los habitantes del mercado de suelo regular e irregular en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca", publicado en *El reto del desarrollo social de las metrópolis*, primera edición, Biblioteca del Bicentenario, Gobierno del Estado de México, Toluca, abril de 2008.

Elías Antonio Huamán Herrera

Arquitecto por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Doctor en Diseño, línea de Estudios Urbanos, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A). Trabaja los temas de irregularidad y regularización del suelo urbano. Es Coordinador del Posgrado en Diseño, División de Ciencias y Artes para el Diseño/Área de Estudios Urbanos en la UAM-A. Sus últimas publicaciones son: "Algunas propuestas especulativas para la incorporación de suelo urbano a la vivienda de interés social en los municipios metropolitanos de la zona Oriente del estado de México", en *Reto de la sustentabilidad y del ordenamiento territorial en las Metrópolis*, CENAPEM, 2007;

"El nuevo hábitat de la irregularidad territorial en el municipio de Chimalhuacán, Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Anuario de espacios urbanos*, UAM-A, 2006-2.

Rocío González Alva

Licenciada en Planeación Territorial por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México. Estudiante del doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Ha trabajado como asistente de investigación en El Colegio Mexiquense en los proyectos "Indicadores de la regularización y estimaciones de la irregularidad del suelo urbano en el Estado de México" y "Acceso al suelo para las nuevas generaciones de los barrios y colonias de Chimalhuacán". Participó en el proyecto "Asesoría para la elaboración de un manual de incorporación de suelo urbano a la vivienda de interés social" en convenio con la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A) y la Secretaría de Desarrollo Social. Colaboró en el proyecto "Estudio para la elaboración de un ordenamiento territorial en Tlaxcala", en la modalidad Fondos Mixtos Conacyt-Gobierno del Estado Tlaxcala/UAM-A, del cual se realizó un artículo conjunto titulado "Análisis FODA del corredor urbano Tlaxcala-Puebla", por el cual recibió el premio a la investigación 2006, que otorga la UAM.

Carlos Aparicio

Detiene los títulos de Licenciado en Arquitectura, egresado de la Universidad de las Américas-Puebla, y en Educación Física, de la Escuela Superior de Educación Física de México, D.F. Es Maestro en Ciencias de la Arquitectura, con concentración en Diseño Urbano, y Maestro en Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Regional, diplomado de la Universidad Laval de Québec, Canadá, entre 1999 y 2003. Actualmente estudia el doctorado en Ciencias de Desarrollo Sustentable en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Entre los años 2000 y 2002 obtuvo la beca de exención de derechos de escolaridad para extranjeros de parte de la Provincia de Québec, durante sus estudios de maestría. En la Escuela de Estudios sobre Desarrollo Regional de la Universidad Laval formó parte del equipo ganador del logotipo representativo del programa internacional *Urbana* en 2001. Cuando cursaba

la licenciatura en la Universidad de las Américas de Puebla, de 1988-1995, fue beneficiado con la beca de estudiante-empleado. En 2001, durante su estancia en Québec, trabajó como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones en Desarrollo Regional de la Universidad Laval. En este momento se desempeña como profesor en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Martha Eugenia Chávez González

Diseñadora de Asentamientos Humanos y Doctora en Arquitectura con mención honorífica, ex becaria del Lincoln Institute of Land Policy y del Conacyt. Actualmente es profesora e investigadora de la Universidad de Colima y líder del Cuerpo Académico de Urbanismo. Sus investigaciones han estado ligadas a las temáticas de producción de suelo urbano, vivienda, pobreza urbana y gestión de suelo. Es miembro del SNI con nivel Candidata.

Reyna Valladares Anguiano

Doctora en arquitectura con mención honorífica. Es profesora e investigadora de la Universidad de Colima, donde coordina la Maestría en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Ha desarrollado investigaciones sobre vivienda, análisis de pobreza urbana desde la perspectiva del urbanismo, así como estudios acerca de la relación entre la estructura urbana y la delincuencia. Es candidata al Sistema Nacional de Investigadores.

Francisco Javier Cárdenas Munguía

Doctor en Arquitectura por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica. Es profesor e investigador de la Universidad de Colima. Autor de los libros *Código de ecología para vecinos* (1995); *Pequeños espacios abiertos de encuentro vecinal, caso Colima-Villa de Álvarez* (2005); *Suchitlán: un acercamiento holístico* (2005), y del disco compacto *Legado virreinal de los pueblos colimenses* (2006). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel I.

Nohemí Briseño Martínez

En 1997 obtuvo el grado de Licenciada en Sociología; en 2003, el de Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas, ambas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y Azcapotzalco respectivamente. En este momento cursa el doctorado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. De 2002 a la fecha ha desarrollado su práctica profesional como investigadora, coordinando proyectos en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos. Trabaja las líneas de investigación de políticas habitacionales: acceso al suelo y vivienda, género, pobreza y calidad de vida, y políticas urbanas: planificación y gestión del territorio, entre otras. También ha participado como ponente en distintos foros y ha publicado resultados sobre su trabajo de investigación.

Claudia Higuera Meneses

Realizó estudios profesionales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A), en donde obtuvo los títulos de Licenciada en Sociología Urbana y Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas. En la administración pública desempeñó el cargo de Subdirectora de Programas Comunitarios en la Delegación Azcapotzalco (1997-2000). En el medio académico, actualmente imparte cátedra en la Universidad Marista, Campus Tláhuac, y desarrolla la labor de investigación en diferentes proyectos en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi). Trabaja las líneas de investigación: política y desarrollo urbano, mercado de suelo, asentamientos irregulares, pobreza, ciudadanía y género. Ha participado como ponente en diversos congresos nacionales e internaciones y ha publicado resultados de investigación.

Sara Noemí Mata Lucio

Es candidata a Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Comunicadora de profesión, ejerció el periodismo durante siete años, durante los cuales trabajó especialmente temas urbanos en las distintas asignaciones desempeñadas (reportera, jefa de información, editora). En 2007 participó en el curso en línea "Acceso y gestión de suelo urbano para pobres en América

Latina", impartido por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo; en el "Taller de planeación estratégica delegacional de Iztapalapa", y en el "Seminario de estrategias de intervención en los centros históricos".

Joel Audefroy

Doctor en Etnología por la Universidad de Paris VII. Arquitecto DPLG de la Escuela Superior de Bellas Artes de París, Francia. Es profesor e investigador en la ESLA-Tecamachalco del Instituto Politécnico Nacional de México; Asesor de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL); miembro de la Red CYTED XIV-G Hábitat en riesgo y del Sistema Nacional de Investigadores. Trabaja en el tema de los asentamientos humanos en riesgo y coordinó varios proyectos internacionales financiados por la OEA, el PNUD y la SRE de Holanda.

Alejandro Hernández Gutiérrez

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1980 a 1985. Realizó estudios de doctorado en la Universidad Panamericana. Diplomado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad en la UNAM (2004), sobre el Tema "Fenómeno metropolitano, estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", así como por el Lincoln Institute of Land Policy (2005) en el tema de "Mercados de suelo urbano en las ciudades latinoamericanas". Miembro del Comité Organizador Permanente, Científico y Ponente del Primero y Segundo Congreso Nacional de Suelo Urbano, y miembro de diversos talleres y mesas relacionadas con el tema del Suelo, organizadas por instituciones como Presidencia de la República, Sedesol, Conavi y diversas instituciones públicas, privadas y académicas. En el mes de agosto de 2002 se incorporó a la Corett, organismo público descentralizado de la Sedesol, como asesor de la Dirección General, y desarrolló, en coordinación con la UNAM, la Guía Técnica del Programa Suelo Libre. Con fecha primero de enero de 2004 es nombrado Delegado de la Corett en el Estado de México, puesto en el que actualmente se desempeña.

María Isabel Vargas Mata

Arquitecta por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), titulada en 1974. Maestra en Arquitectura y Estudios Avanzados por el Instituto Tecnológico de Massachussets, con especialidad en Diseño de Asentamientos Humanos para Países en Vías de Desarrollo, graduada en 1977. Ha impartido cátedra en diversas asignaturas, durante 30 años, en la Facultad de Arquitectura de la UAEM y en el Development Planning Unit, London University. Experiencia de 25 años, en el extranjero y en México, en proyectos arquitectónicos y urbanos. Es miembro de la Academia de Arquitectura, Capítulo Morelos, desde 1995.

Edith Rosario Jiménez Huerta

Estudió Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México, durante la época del autogobierno. Ahí desarrolló un especial interés por el estudio de las colonias populares. Sobre este tema hizo las tesis, de maestría, en el Development Planning Unit de la University College London, y de doctorado, en la Universidad de Essex. Trabajó en tareas de investigación en el Departamento de Geografía de la Universidad de Cambridge. Fungió como asesora en desarrollo urbano del Gobierno de Aguascalientes. Desde 1991 hasta la fecha trabaja como profesora e investigadora en el Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Imparte clases de Metodología y Mercado de Suelo. Su principal interés es el estudio de la ciudad, en especial las colonias populares, los ejidos y comunidades, y el suelo. Ha sido responsable de varios proyectos de investigación relacionados con estos temas, cuatro de ellos financiados por el Conacyt. Ha publicado varios artículos y ha sido ponente en diversos eventos locales, nacionales e internacionales. Destaca entre sus publicaciones el libro titulado *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998.*

Heriberto Cruz Solís

Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Geografía por la Universidad de Guadalajara. En 1998 obtuvo el título de Doctor en Filosofía y Letras (Geografía) del programa de Cartografía Temática, Sistemas de Información

Geográfica y Teledetección por la Universidad de Alcalá de Henares. Desde 2000 es profesor investigador titular de tiempo completo del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara. Entre 2000 y 2005 se desempeñó como Jefe del Laboratorio de Nuevas Tecnologías en Geografía. Entre 2005 y 2006 fue Presidente de la Academia de Tecnologías de la Información Geográfica. A partir de 2007 se desempeña como Director del Instituto de Geografía y Desarrollo Territorial del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Pertenece al cuerpo académico en estudios urbanos y territoriales que trabaja las líneas de investigación suelo, vivienda y derechos de propiedad, geotecnologías, planificación y gestión territorial. Impartió cursos de Teledetección en la maestría en Geomática de la Universidad de Colima y los cursos de Cartografía y Sistemas de Información Geográfica en la maestría en Desarrollo Local de la Universidad de Guadalajara. Actualmente imparte cursos en el doctorado de Ciudad, Territorio y Sustentabilidad y en la maestría en Urbanismo y Desarrollo del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño; en la maestría en Hidrometeorología del Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingenierías, y en la licenciatura en Geografía del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Jalisciense de Ciencias, del *Electronic Cultural Atlas Initiative* (ECAI), de la Red Geomática de México, de la Red de Usuarios de Idrisi y de la Sociedad Mexicana de Estudios de la Ciudad, del Territorio y de la Sustentabilidad. Ha publicado diversos artículos en revistas nacionales e internacionales y en memorias de congresos relacionados con la aplicación de las tecnologías de la información geográfica en los estudios urbanos. Ha presentado numerosas ponencias en congresos y reuniones de investigación a nivel nacional e internacional. Ha participado en varios proyectos de investigación financiados por el Conacyt y la Universidad de Guadalajara. Actualmente dirige el proyecto "Incorporación de suelo urbano de El Salto y Tlajomulco, municipios periféricos del área metropolitana de Guadalajara. Producción, actualización, monitoreo y socialización de bases de datos, 1970-2006".

Adriana Fausto Brito

Arquitecta egresada de la Universidad de Guadalajara (México), con maestría en Planificación Urbana y Regional aplicada a Países en Vías de Desarrollo por el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (Italia), y doctorado en Geografía, Planificación y Urbanismo por la Universidad de París III (Francia). Es profesora e investigadora del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Sus principales áreas de investigación son políticas de suelo y vivienda; legislación urbana y derechos de propiedad; planeación y crecimiento urbano, asentamientos irregulares; transparencia en el desarrollo urbano. Ha participado en investigaciones financiadas por Conacyt y colaborado como consultora local y nacional en proyectos impulsados por ONU-Hábitat y el Banco Mundial. Tiene varios artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, compilaciones y memorias de congresos. Ha compilado cuatro reportes sobre reservas territoriales. Es autora de un reporte nacional sobre género, vivienda y propiedad publicado en Nairobi por ONU-Hábitat, así como de un libro sobre espacios vacantes en Guadalajara, publicado en Francia por la Association d'Études Foncières.

Martha Beatríz Díaz Quiñónes (1975-2007, QPD)†

En 2000 obtuvo la licenciatura en Derecho por la Universidad de Guadalajara. En 2005 obtuvo el grado de Maestra en Derecho con Orientación en Derecho Corporativo de la misma universidad. En 2007 se desempeñó como Profesora Docente Asociado "B" del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Colaboró con el cuerpo académico Estudios Urbanos y Territoriales y en varios proyectos de investigación como el "Atlas de producción de suelo urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara", los "Estudios de riesgos por hundimientos en la Zona de Nextipac, municipio de Zapopan, Jalisco", el "Estudio de vulnerabilidad pro movimientos en masa, hundimientos e inundaciones y caracterización de los niveles de riesgo en el municipio de Tlaquepaque, Jalisco", y el "Ordenamiento territorial del municipio de Zapopan, Jalisco". Fue responsable del proyecto "Análisis del régimen de propiedad en condominio en la Zona Metropolitana de Guadalajara". Impartió las asignaturas de Teoría General del Derecho Administrativo,

Ética jurídica, Política II y Condominios de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Alfonso Iracheta Cenecorta

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); Maestro en Planeación Urbana por la Universidad de Edimburgo, Escocia; Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia. Fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la UAEM (1986-1988). Fue Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México (1993-1998). Fue Presidente de El Colegio Mexiquense (1998-2002). Fue coordinador fundador de la Oficina para México de UN-Hábitat (2003-2004). Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense; Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS); Miembro del Consejo Mundial Asesor de la Organización de las Naciones Unidas-Hábitat y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos para el periodo 2007-2009. Es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

María de los Ángeles Zárate López

Arquitecta por la Universidad Autónoma de Baja California. Maestra en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se encuentra elaborando el proyecto de tesis para obtener el grado de Doctora en Urbanismo, en el Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM. Fue Secretaria Técnica en la Coordinación del Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, en el Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM (2006 a 2007). Ha trabajado principalmente en el área de la consultoría, participando en la realización de proyectos, entre los que se encuentran: Proyecto del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón; Metodología para la evaluación de las acciones del Programa Hábitat en dos barrios de las ciudades de Pachuca, Hidalgo, y Tehuacán, Puebla; Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Puerto de San Carlos, B.C.S; Programa de Desarrollo

Urbano Turístico del Puerto de San Juanico, B.C.S; Programa de Desarrollo Urbano-Turístico de San Miguel de Allende, estado de Guanajuato (2002 a 2005).

Alberto Rébora Togno

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con cursos de posgrado en México y en el extranjero, y diploma de 3er ciclo en Técnicas de la Planeación del Desarrollo Económico y Social, Universidad de París I. Ha ocupado cargos en la academia, así como en la administración pública municipal, estatal y federal, entre ellos, Jefe del Centro de Estudios del Medio Ambiente de la UNAM-Azcapotzalco de 1974 a 1980 y Director General de Suelo Urbano de la Sedue de 1983 a 1992. Ha impartido clases y conferencias en la UNAM, UAM, Cecade e ILPES-ONU. Actualmente es consultor en desarrollo urbano y regional. Cuenta con diversas publicaciones, entre ellas: "Bases para la planeación del desarrollo urbano", del libro *Marco institucional de la planeación urbana en la Ciudad de México*, tomo I, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, y *¿Hacia un replanteamiento del paradigma de la planeación urbana?: Políticas de suelo urbano para un desarrollo sostenido, incluyente y sustentable*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. Actualmente es candidato al doctorado en Urbanismo de la UNAM.

Jennifer A. Lewis

Is a third year graduate student completing a joint master'sdegree program in International Relations and Environmental Management in which she studies rural-urban linkages, urbanization and natural resource use in Latin America. Her professional work includes collaboration with the United Nations Habitat Programme, United Nations Development Programme, Amazon Institute for People and the Environment in Belém, Brazil, Friends of Nature NGO in Santa Cruz, Bolivia, the United States Peace Corps in El Salvador and the Chesapeake Research Consortium in Annapolis, MD.

Ashlee D. McLaughlin

Is a second year graduate student completing a master's degree in Urban and Regional Planning with a focus on social land use policies in international and transnational urban contexts. Her professional and educational experiences include collaborations with the United Nations Habitat Programme, Archeworks alternative design school in Chicago, IL, Habitat for Humanity, the United States Peace Corps, the Salvadoran Red Cross, and the Inner City Christian Federation in Grand Rapids, MI.

Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo inicir en las prácticas sociales y hacia donde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2008 en los talleres de Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V., ubicados en callejón de la Luz 32-20, Col. Anáhuac, México 11320, D.F., tel. (55) 55 27 73 40; fax (55) 53 99 47 11; E-mail: jimenezedit@yahoo.com.mx

La presente edición, sobre papel cultural de 90 g para los interiores y cartulina sulfatada de 12 pts. para el forro, constó de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

